



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 10 - Número 2

Maio / Agosto 2015



A INCONSTITUCIONALIDADE
DA TEMPORALIDADE DAS
COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS
NO ATUAL QUADRO JURÍDICO
BRASILEIRO¹

THE UNCONSTITUTIONALITY OF
THE TEMPORALITY OF POLITICAL
PARTY COALITIONS IN CURRENT
BRAZILIAN LEGAL FRAMEWORK

MATHEUS PASSOS SILVA²

RESUMO

¹ Artigo recebido em 5 de maio de 2015 e aprovado para publicação em 8 de junho de 2015.

² Doutorando em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Portugal). Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Pesquisador do Grupo de Estudos Jorge Miranda – eixo Direito Constitucional. Diretor Científico do Núcleo de Estudos Luso-Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Gestão 2014-2016. Professor. Bolsista da Capes — Proc. nº 1791/15-0.

O presente artigo tem como objeto de estudo as coligações partidárias brasileiras. Debate-se acerca do fato de tais coligações terem caráter *pro tempore*, o que significa dizer que elas existem durante o período eleitoral (de julho a dezembro do ano eleitoral). Nesse contexto, o objetivo principal é defender a ideia de inconstitucionalidade do art. 6º, *caput* e parágrafos, da Lei das Eleições, já que a temporalidade das coligações infringe claramente princípios basilares do Estado democrático de direito brasileiro, especialmente os princípios da representatividade e da vontade popular, além do próprio princípio democrático. Ainda, destaca-se a propositura do mecanismo de federações partidárias como solução para o problema apresentado, já que, com isso, os partidos manter-se-iam coligados durante o exercício da legislatura, não afrontando os princípios constitucionais apresentados. O método utilizado para a realização do artigo foi o bibliográfico, com apresentação de doutrina, textos legais e jurisprudência, chegando-se à conclusão de que o dispositivo legal em análise é inconstitucional.

Palavras-chave: Democracia. Partidos políticos. Representação. Vontade popular. Constituição.

ABSTRACT

This article has as object of study Brazilian political party coalitions. The debate is about the fact that such coalitions have a *pro tempore* character, which means that they exist only during the electoral period (July to December of the election year). In this context, this article has as main objective the defense of the idea of the unconstitutionality of Brazilian Electoral Law's article 6, heading and paragraphs, as the temporality of political party coalitions clearly violates basic principles of the democratic state under Brazilian law, especially the principles of representativeness and popular will, beyond the democratic principle itself. Still, the article brings the mechanism of *political party federations* as a solution to the problem presented, as political parties would remain affiliated during the years of the legislature, not confronting the constitutional principles presented. The method used to carry out the article was the literature review, with the presentation of doctrinarian

and legal texts and jurisprudence. We came to the conclusion that the legal provision at issue is unconstitutional.

Keywords: Democracy. Political parties. Representation. Popular will. Constitution.

1 Introdução

No âmbito de um Estado democrático de direito como o é o Brasil, elemento de fundamental importância em sua própria definição é o mecanismo de representação utilizado para o exercício da vontade popular. Partindo-se do princípio de que a democracia se concretiza, dentre outros aspectos, por meio da representação, é necessário definir claramente os métodos utilizados para que tal representação possa ocorrer da maneira mais eficaz e efetiva possível.

Nesse contexto, o artigo traz a lume um debate acerca das coligações partidárias no Brasil, analisadas na perspectiva do sistema proporcional atualmente em vigor para as eleições legislativas – à exceção do Senado Federal. Quando se considera que o Estado brasileiro optou pela representação partidarizada, e quando se analisa a legislação eleitoral no que diz respeito às coligações, verifica-se um problema intrínseco à forma como estão estruturadas em nosso país, o que faz com que, na prática, o princípio representativo fique fragilizado.

Dessa forma, busca-se apresentar a configuração legal das coligações no Brasil de maneira a mostrar que a estrutura jurídica atualmente vigente é flagrantemente inconstitucional por não concretizar aquilo a que se propõe – a representação do cidadão –, o que, em última instância, fere o principal sustentáculo do Estado democrático de direito – a concretização da vontade popular.

2 A democracia partidária brasileira

O cientista político Bernard Manin, em seu livro *The principles of representative government*,³ trata do processo histórico de transição de um governo *representativo* para um governo *democrático*, entendendo o autor que, em seu início, esses dois conceitos eram diferenciados, até mesmo opostos, e que sua unificação ocorreu apenas quando a representação deixou de se fundamentar nos privilégios da cultura e da propriedade por meio da expansão do sufrágio (MANIN, 2002, p. 194). Em outras palavras, em seu início, o governo representativo nada mais era do que a representação de um grupo privilegiado, ou seja, representação de uma que se definia por meio de seu acesso a bens (especialmente a riqueza). Por seu turno, a expansão do sufrágio ao longo dos séculos XIX e XX – primeiro, com o surgimento do direito de sufrágio a todos os homens, seguido pela expansão do sufrágio às mulheres e, de maneira geral, com poucas exceções, a todos os indivíduos⁴ – efetivamente democratizou o governo representativo.

Em meados do séc. XIX, surgiu aquilo que Manin chama de *democracia partidária*, ou seja, o modelo de democracia fundamentado em partidos políticos de massa. Nesse modelo, a possibilidade de participação política deixou de ser verdadeiro privilégio dos mais ricos para passar a ser uma realidade para o “cidadão comum”, entendendo-se este como o indivíduo desprovido de posses econômicas: “os partidos aproximaram os representantes dos populares, tornando possível a escolha de candidatos cuja posição social, estilo de vida e preocupações eram próximas daquelas dos operários” (MANIN, 2002, p. 195-6).

³ Traduzido como *Os princípios do governo representativo*. A edição utilizada está em inglês. Dessa forma, deve o leitor ter em mente que, em todos os momentos em que o livro de Manin for citado, a tradução terá sido realizada pelo autor deste artigo, sendo unicamente sua a responsabilidade pela tradução.

⁴ É o caso do próprio Estado brasileiro, que garante o direito ao voto a todos os cidadãos, conforme se verifica pela leitura do art. 14 e §§ da Constituição (BRASIL, 2015b, p. 8).

No que diz respeito a esse modelo de democracia partidária,⁵ Manin (2002, p. 206) afirma que os representantes são escolhidos não mais a partir do vínculo pessoal entre eleito e eleitor, “mas sim naqueles que carregam as cores do partido”. Significa dizer que tal modelo se fundamenta na ideia de que o eleitor escolherá seus candidatos não mais com base em seus gostos pessoais, no sentido de existir uma relação personalizada entre eleito e eleitor, mas com base em um caráter ideológico, de maneira que o partido político, instituição definida essencialmente pela defesa de uma ideologia política, passe a representar o eleitor.

Se, por um lado, o eleitor institucionaliza seu voto, escolhendo uma instituição específica – o partido político – e não mais uma “pessoa física” – o candidato personalizado –, por outro, ou seja, pelo lado do representante, Manin (2002, p. 211) afirma que este “já não é livre para votar de acordo com sua própria consciência e julgamento: ele é limitado pelo partido a que ele deve a sua eleição”. Percebe-se, assim, que, na democracia partidária, dá-se total centralidade ao partido político como mecanismo essencial e até mesmo único de representação política.^{6,7}

Nesse sentido, pela leitura do texto constitucional brasileiro, bem como de alguns elementos infraconstitucionais, percebe-se

⁵ O autor define ainda outros dois modelos de democracia: o *parlamentarismo*, que corresponderia ao governo representativo citado neste artigo, e a *democracia de auditório*, que corresponderia ao momento atual – surgido a partir da década de 1970 – e que se caracteriza pelo uso intensivo da mídia na política. Como tais modelos fogem ao objetivo deste artigo, eles não serão aqui explicitados.

⁶ Para os objetivos deste texto, o conceito de *representação política* deve ser entendido tendo-se por base as seguintes características: 1) prestação de contas à sociedade, por parte do eleito, a respeito de suas ações; 2) presença de um diálogo claro entre eleito e eleitor, no sentido das mensagens de um a outro serem mutuamente compreensíveis; 3) existência de algum mecanismo de controle do eleitor junto ao eleito; 4) existência de uma cultura participante, e não passiva, por parte da sociedade, ao mesmo tempo em que exista uma cultura democrática e flexível, e não autoritária e dogmática, por parte dos representantes (SILVA, 2014, p. 97-8).

⁷ Não se está aqui menosprezando o caráter representativo de outras instituições sociais, como sindicatos e ONGs. Contudo, ainda que tais instituições tenham importância na esfera política do Brasil, importa aqui ressaltar que a única instituição que realmente tem a possibilidade jurídica de representar o cidadão frente ao Estado – entendendo-se aqui o Parlamento, ou seja, o Congresso Nacional – é o partido político.

que o legislador constituinte originário optou por fazer do Brasil uma democracia partidária nos moldes que Manin propõe. A construção constitucional da democracia partidária se inicia no próprio parágrafo único do art. 1º da Constituição, em que se afirma que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de *representantes eleitos* [...]” (BRASIL, 2015b, p. 5, grifo nosso). Continua-se tal construção passando-se pelo *caput* do art. 14, segundo o qual “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos” (BRASIL, 2015b, p. 8), sendo que um dos pré-requisitos para que alguém seja candidato no Brasil é a filiação partidária, conforme inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição (BRASIL, 2015b, p. 8).

A democracia partidária está presente também na esfera infraconstitucional brasileira. Nesse contexto, é importante destacar o art. 87 da Lei nº 4.737/1965 (doravante chamada de Código Eleitoral), que dispõe: “somente podem concorrer às eleições *candidatos registrados por partidos*” (BRASIL, 1965, grifo nosso). Também do Código Eleitoral (BRASIL, 1965) retira-se o texto do art. 108, que define que “estarão eleitos tantos candidatos registrados por um partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido”. Reforça-se a importância dos partidos com o art. 18 da Lei nº 9.096/1995 (doravante chamada de Lei dos Partidos Políticos), quando se lê que “*para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido* pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais” (BRASIL, 1995, grifo nosso). Por fim, importante ressaltar a Resolução nº 22.610/2007 do TSE, que traz o procedimento pelo qual um partido político pode reclamar na Justiça o mandato daquele parlamentar que trocar de partido político, a não ser nos casos excepcionais previstos na própria Resolução (BRASIL, 2007).

Comprova-se, pelo exposto, a afirmação inicial de que o Brasil se caracteriza, do ponto de vista jurídico, como uma democracia partidária. Assim, considerando-se que um dos critérios exigidos para que o cidadão possa se candidatar é a filiação a um partido político, o eleitor só poderá votar em candidatos indicados por partidos políticos. Da mesma forma, os cálculos eleitorais, especialmente no âmbito do sistema proporcional de representação, vinculam-se claramente aos partidos políticos, sendo as vagas distribuídas por cada lista partidária – ou seja, por cada partido

político – conforme o número de votos que este conseguir. Verifica-se, portanto, a presença indispensável dos partidos políticos no âmbito da democracia brasileira, apresentando tais instituições total centralidade no que concerne a um Estado que tem como um de seus fundamentos o pluralismo político.

3 As coligações partidárias no Brasil: características e problemas

Uma vez definida a democracia partidária no Brasil, torna-se necessário apresentar a forma como se concretiza. Nesse contexto, ganha destaque a possibilidade infraconstitucional da existência de *coligações partidárias* no processo eleitoral⁸ brasileiro.

O doutrinador José Jairo Gomes (2015, p. 274) define coligação partidária como “o consórcio de partidos políticos formado com o propósito de atuação conjunta e cooperativa na disputa eleitoral”. Em outras palavras, e aqui trazendo para a esfera político-eleitoral, coligação partidária é a união de partidos cujo objetivo central é angariar o maior número possível de votos, tendo-se por meta a eleição do maior número possível de representantes. É, por analogia, a mesma definição elaborada por Max Weber (apud por BOBBIO, 1998, p. 898) a respeito dos partidos políticos:

[...] o partido político [ou no caso em estudo, uma coligação] é “uma associação... que visa a um fim deliberado, seja ele ‘objetivo’ como a realização de um plano com intuítos materiais ou ideais, seja ‘pessoal’, isto é, destinado a obter benefícios, poder e, conseqüentemente [*sic*], glória para os chefes e sequazes, ou então voltado para todos esses objetivos conjuntamente”.

⁸ Em termos temporais, entender-se-á neste artigo por processo eleitoral o período que vai das convenções partidárias até a diplomação dos eleitos – *grosso modo*, portanto, de junho a dezembro do ano eleitoral. Essa definição é importante porque ela trará consequências para o que se pretende aqui analisar. A respeito da definição do período do processo eleitoral, ver Gomes (2015, p. 248-9).

A possibilidade de existência de coligações na esfera jurídico-política brasileira está prevista na própria Constituição, cujo art. 17, § 1º, traz a seguinte redação: “é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas *coligações eleitorais* [...]” (BRASIL, 2015b, p. 9, grifo nosso). Pela leitura desse dispositivo constitucional, percebe-se que os partidos são autônomos “para se coligarem com quem lhes aprouver, tendo por base seus próprios motivos e critérios de escolha”, e ainda para “estabelecer os critérios pelos quais a coligação atuará no cenário político” (GOMES, 2015, p. 274).⁹

Também a legislação infraconstitucional não se furta à regulação do tema. Nesse sentido, destaque especial é dado à Lei nº 9.504/1997 (doravante chamada de Lei das Eleições), cujo art. 6º, *caput*, dispõe que “é facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas [...]” (BRASIL, 1997).

Uma vez definido o que é uma coligação do ponto de vista jurídico, e uma vez apresentado de maneira geral qual é seu objetivo em face do cidadão – qual seja, o de representá-lo, assim como o faz um partido político –, torna-se importante apresentar qual é o objetivo de uma coligação em longo prazo, ou seja, qual é seu papel no âmbito da governabilidade. Por mais que seja possível entender que tal critério esteja fora da esfera jurídica, correspondendo a um elemento da política propriamente dita, é necessário entendê-lo na análise aqui realizada porque tal governabilidade¹⁰ será a responsável, em última instância, por concretizar a representação popular. Em outras palavras: se um

⁹ É importante aqui destacar que o texto constitucional autoriza a existência de coligações, mas não as obriga. Essa diferença é importante para o correto entendimento do ponto 4 deste artigo.

¹⁰ A expressão “governabilidade” está sendo apresentada neste artigo como sendo a capacidade que o Poder Executivo tem de colocar em prática suas políticas públicas, em conjunto – e com o apoio – do Poder Legislativo. Portanto, quanto maior o apoio legislativo do Poder Executivo, maior a governabilidade.

governo,¹¹ seja de qual partido for, não tiver governabilidade, ele não conseguirá governar, ou seja, exercer seu papel de representante da vontade popular, ferindo, em última análise, o princípio democrático que sustenta o Estado brasileiro.

Nesse sentido da governabilidade, seria de se esperar que uma coligação partidária fosse duradoura no tempo, ou seja, durante o exercício do mandato por parte do governo. É uma questão de lógica: se uma coligação partidária foi criada com o objetivo de integrar a formação de um governo, e se se pressupõe que a capacidade governativa ao longo do mandato depende do apoio legislativo, seria de se esperar que a coligação permanecesse unida no seu agir legislativo. Como indica Bobbio (1998, p. 518, grifo nosso), uma coligação partidária serve para a “formação de uma maioria governativa entre vários partidos que dê garantias de uma suficiente homogeneidade e de uma *adequada duração*” de apoio legislativo às propostas do Poder Executivo.

Ao se aplicar tal ideia à realidade brasileira, talvez seja possível criticar o posicionamento de Bobbio porque esse autor faz tais afirmações no âmbito de um sistema de governo parlamentarista, que, como se sabe, não é o caso brasileiro. De todo jeito, Bobbio (1998, p. 519) também trata do sistema presidencialista, informando que “o presidente é ali, pelo menos nominalmente, o chefe do seu partido”, indicando que a relevância dos partidos políticos na definição do relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo no presidencialismo americano – modelo utilizado pelo autor em sua análise – é tão fundamental quanto

¹¹ Neste artigo a palavra “governo” tem a mesma acepção de Bobbio (1998, p. 554): “devemos afirmar que o Governo coincide com o poder executivo. [...] Da definição proposta se segue também que os órgãos legislativos e judiciários não fazem parte diretamente dos órgãos de Governo”.

o seria no parlamentarismo.¹² Em suma, sem um relacionamento minimamente estável e duradouro entre o Poder Executivo, de um lado, e maiorias legislativas parlamentares fundamentadas em partidos políticos, de outro, não pode haver a mínima governabilidade. Por sua vez, sem governabilidade, ou seja, sem a colocação em prática das políticas públicas com as quais os eleitos se comprometeram diante do cidadão, estar-se-ia ferindo o princípio representativo, o princípio democrático e, inclusive, o princípio da soberania popular.

Contudo, olhando para a situação brasileira atual, o que se verifica é o caráter temporário das coligações partidárias. Por um lado, do ponto de vista doutrinário, é o que deixa explícito Gomes (2015, p. 277) quando afirma que “extingue-se a coligação, entre outros motivos: [...] (d) com o fim das eleições para as quais foi formada, isto é, com a diplomação dos eleitos”. Por outro lado, a legislação infraconstitucional – especificamente a Lei das Eleições em seu art. 6º, § 1º – também reitera esse caráter temporário das coligações ao afirmar que “a coligação terá denominação própria [...] sendo a ela atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao *processo eleitoral* [...]” (BRASIL, 1997, grifo nosso) – lembrando que o processo eleitoral termina com a diplomação dos eleitos. Por fim, destaca-se que também a Justiça Eleitoral já se manifestou nesse sentido com o Ac. TSE nº 24.531, que traz à página 6: “as coligações definem-se como pessoas jurídicas *pro tempore* [...]” (BRASIL, 2004, grifos no original).

¹² É importante destacar que Bobbio (1998, p. 519) tem uma visão bastante negativa a respeito do relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo no sistema de governo presidencialista. Utilizando-se do sistema norte-americano (mas que talvez possa ser aplicado também ao caso brasileiro), eis o que o autor italiano fala a respeito desse sistema de governo: “O presidente acaba por ser o chefe visível de um partido evanescente [...], enquanto os representantes do seu próprio partido na Câmara e no Senado não estão muitas vezes a ele ligados por qualquer orientação específica, não apresentam características de homogeneidade ideológica ou política, nem possuem uma disciplina de voto. A crescente impossibilidade de o presidente fazer passar o seu programa legislativo é uma das mais relevantes conseqüências [*sic*] deste estado de coisas. Uma vez que o Congresso reage às iniciativas presidenciais, mas raramente tem a capacidade ou a vontade de assumir ele próprio a iniciativa, o que daí se origina é a paralisia institucional. E isso se deve, em grande parte, à decadência dos partidos, causa e efeito da fragmentação da representação política, e à sua falta de coesão”.

Percebe-se, pelo exposto, que a boa prática governativa em um sistema presidencialista pressupõe um apoio mínimo do Poder Legislativo ao Poder Executivo, para que este possa colocar em prática suas políticas públicas. Para tanto, seria de se esperar que as coligações partidárias criadas no exercício, por parte dos partidos políticos, de sua autonomia constitucional no momento das convenções permanecesse existente ao longo da legislatura, de maneira a apoiar as ações do Poder Executivo.

Por outro lado, vislumbra-se a verdadeira ausência de representatividade por parte das instituições que deveriam exercê-la – no caso, os partidos políticos –, sendo tal ausência de representatividade causada pelo caráter temporário das coligações partidárias associado ao problema da lista aberta para eleições proporcionais no Brasil.¹³ Nesse sentido, o atual ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes traz os seguintes números acerca dos resultados eleitorais de 2006 e de 2010. Apesar de a citação ser longa, merece ser analisada, já que mostra um retrato claro do problema gerado, no sistema representativo brasileiro, pelo caráter temporário das coligações partidárias:

A transferência de votos é a regra em nosso sistema eleitoral proporcional. Os dados informam que nas eleições gerais de 2006 apenas 32 (trinta e dois) deputados [de um total de 513] se elegeram com votos próprios, isto é, alcançaram votação igual ou superior ao quociente eleitoral (cerca de 6,2% do total de cadeiras); nas eleições gerais de 2010, o número subiu para 35 (trinta e cinco) deputados (cerca de 6,8% do total de cadeiras), sendo certo que em alguns Estados da Federação nenhum candidato alcançou o quociente eleitoral. Em eleições anteriores (vejam-se as eleições de 1994, por exemplo), em Estados importantes, como os da Região Sudeste, a porcentagem de candidatos eleitos com votos próprios foi ínfima. Em Minas Gerais, dos 53 deputados eleitos, apenas 1 obteve votação maior ou igual ao quociente eleitoral (1,9%); no Espírito Santo, nenhum candidato superou ou igualou o quociente eleitoral; no Rio de Janeiro, dos 46 deputados federais eleitos naquele ano, apenas 3 obtiveram votação igual ou superior ao quociente eleitoral (6,5%); e,

¹³ Não se entrará neste espaço nos problemas da lista aberta por este não ser o foco deste artigo.

em São Paulo, dos 70 eleitos, apenas 3 (4,3%) alcançaram o quociente eleitoral (MENDES, 2014).

É imperiosa aqui a concordância com o Ministro Gilmar Mendes (2014) quando ele afirma que “a combinação de listas abertas (que possibilitam o voto uninominal) e coligações torna-se, assim, um grande problema para a lógica da representação proporcional”. Ora, se a coligação existe durante o período eleitoral, contribuindo para a eleição de inúmeros parlamentares, mas posteriormente deixa de existir – e, conseqüentemente, deixa de gerar efeitos jurídicos não apenas para si mesma, mas também, e principalmente, em face do eleitor –, parece não haver dúvidas de que a representatividade popular se esvaece, já que o eleitor, que de maneira geral desconhece o funcionamento do sistema eleitoral proporcional quando este está vinculado apenas a partidos políticos,¹⁴ sente-se verdadeiramente perdido em termos eleitorais, sem saber efetivamente a quem seu voto foi atribuído, quando os partidos se apresentam em coligações.

4 A inconstitucionalidade das coligações

Como é sabido, no Brasil, vive-se em um Estado democrático de direito que tem como um de seus fundamentos o pluralismo político. Nesse sentido, o *caput* do art. 1º e seu respectivo inciso V dão comando constitucional às ideias de Canotilho (2014, p. 1.411), constitucionalista português, quando este afirma que “ao pluralismo é assinalada uma evidente dimensão ou componente normativa: acentuação do pluralismo de expressão e organização política democráticas como elementos constitutivos de um estado democrático”. Significa dizer que não pode haver Estado democrático de direito sem o pluralismo político,

¹⁴ Pesquisa realizada com 1.629 cidadãos do Distrito Federal em maio de 2010 trouxe, dentre outras, a seguinte pergunta: “Você concorda com a frase ‘Quando se vota no cargo de deputado federal, é aquele que tem mais voto que ganha?’”. Os resultados mostraram que 43,6% concordam (erroneamente) com a frase e 18,4% não souberam responder – totalizando 62% dos entrevistados. Apenas 38% afirmaram (corretamente) não concordar com a frase. Os resultados completos da pesquisa estão disponíveis em Lima Júnior e Silva (2011).

o qual, por sua vez, se sustenta nos princípios da representatividade e da soberania popular.¹⁵

Por sua vez, o também constitucionalista português Jorge Miranda (2014a, p. 378) afirma que a democracia representativa pressupõe quatro “traves mestras” que são vistas como fundamentais para sua existência e para seu bom funcionamento:

1. A possibilidade de ter o povo, sujeito do poder, uma vontade, actual ou conjectural, jurídica e politicamente eficaz;
2. O reconhecimento, por motivos técnicos e materiais, da impossibilidade de o povo governar e, por isso, como sucedâneo, a necessidade de representação política;
3. A concorrência da vontade do povo, manifestada pelo colégio de todos os cidadãos com direitos políticos, com a vontade manifestada pelos órgãos governativos de carácter representativo;
4. A responsabilidade política dos governantes, titulares desses órgãos, através do cumprimento dos deveres constitucionais relativos ao exercício dos seus cargos e do dever de informação do povo.

De acordo com esse autor, percebe-se, especialmente nos itens 1 e 4, que o povo precisa ter sua vontade concretizada por meios jurídicos e políticos, por um lado, e que compete aos representantes eleitos a responsabilidade política de concretizar tal vontade popular, por outro. Em suma, deve existir claramente um vínculo entre eleito e eleitor sob pena de violação dos princípios da representatividade e da soberania popular, dentre outros que caracterizam o Direito Eleitoral,¹⁶ sendo os princípios aqui referidos concretizados especialmente por meio do voto. É nesse sentido que Miranda (2007, p. 73, grifo nosso) destaca ainda que

¹⁵ Presentes, no caso brasileiro, no parágrafo único do art. 1º e no *caput* do art. 14, ambos da Constituição (BRASIL, 2015b).

¹⁶ José Jairo Gomes (2015, p. 35-64) identifica os seguintes como sendo princípios de Direito Eleitoral: democracia; democracia partidária; Estado democrático de direito; soberania popular, princípio republicano; princípio federativo; sufrágio universal; legitimidade; moralidade; probidade; igualdade ou isonomia; e princípios processuais.

O elemento volitivo patente na eleição habilita então a falar num mandato, na medida em que *são os eleitores que, escolhendo este e não aquele candidato, aderindo a este e não àquele programa, constituindo esta e não aquela maioria de governo*, dinamizam a competência constitucional dos órgãos e dão sentido à actividade dos seus titulares.

Em consonância com o conceito de representação política anteriormente apresentado,¹⁷ verifica-se claramente a necessidade de haver uma via de mão dupla no relacionamento entre eleito e eleitor durante o exercício do mandato representativo. Isso significa dizer que é necessário que fique claro ao eleitor quem efetivamente o representa, sob pena de quebra do princípio da representatividade. Ao mesmo tempo, é necessário que a representação seja perene, ou seja, que a maioria formada no momento da eleição como consequência da coligação partidária – maioria que só surge como resultado da expressão da vontade popular – permaneça ao longo do tempo.

Não é isso, contudo, o que ocorre na prática brasileira. Como mostrado anteriormente neste texto, e com base em verificação no *site* da Câmara dos Deputados¹⁸ (BRASIL, 2015a), percebe-se claramente que as coligações, durante o exercício da legislatura, são rearranjadas, quando não desfeitas¹⁹ – além de outro fato que interfere na representatividade, qual seja, a existência de inúmeras frentes parlamentares que, ao congregarem parlamentares de partidos distintos, trabalham ao

¹⁷ Ver nota 4.

¹⁸ Curiosamente, o próprio *site* da Câmara dos Deputados traz as bancadas parlamentares em três momentos distintos: Bancada Atual, Bancada na Eleição e Bancada na Posse (BRASIL, 2015a) – o que pode ser visto, no mínimo, como um indício de que alguma coisa não está correta na representatividade brasileira.

¹⁹ É de se destacar que parcela do problema é decorrente da Emenda Constitucional nº 52, de 2006, que veio a impedir a chamada verticalização das coligações.

mesmo tempo por seus partidos e pelos interesses específicos de suas respectivas frentes, o que pode gerar sub ou sobre-representação.²⁰

Verifica-se, com base no exposto, que os princípios da representatividade e da soberania popular são claramente violados pelo atual regime jurídico das coligações partidárias. E, ao violarem princípios basilares do Estado democrático de direito, é possível afirmar que a existência de coligações, conforme seu enquadramento jurídico atual, é claramente inconstitucional.

Hamilton, Jay e Madison (2001, p. 403) já afirmavam, ao final do séc. XVIII, que “nenhum ato legislativo contrário à constituição pode ser válido”. Os *founding fathers*, como são chamados, já defendiam a ideia de que a constituição seria a lei suprema em qualquer Estado de direito, cabendo ao Poder Judiciário zelar pela sua guarda. Definiu-se desde então, ainda que não com estas palavras, que inconstitucional seria a lei que infringisse o previsto na constituição.

²⁰ A sobre-representação é assim descrita por Nabais (2007, p. 98, grifos no original): “Naturalmente que não encontramos hoje eleitores despojados do direito de voto. O que há, isso sim, é alguns eleitores com voto duplo ou plúrimo que, ao não ser atribuído aos outros, exprime um privilégio contra o qual é suposto ter-se feito a revolução democrática que impôs a igualdade política. E, ao falar em voto duplo ou plúrimo, estou a referir-me, por um lado, ao voto informal exercido pelos grupos de pressão (integrem estes formalmente corporações ou não) através das mais sofisticadas e subtis formas de *lobbying* que assim esvaziam a democracia representativa do seu mais significativo papel e, por outro lado, à atribuição legal de um (verdadeiro) segundo ou terceiro direito de voto apenas aos membros de algumas ‘corporações’ ou corpos eleitorais privilegiados”. E continua o autor: em relação à primeira situação, “porque é que estes grupos [...] não disputam a conquista do poder democrático, constituindo-se em partidos políticos? Ou será que, perante a eminente derrota no ‘campo’ (democrático), preferem enveredar por outro caminho, assegurando a prévia vitória na ‘secretaria’ (do *lobbying*)?” (NABAIS, 2007, p. 99, grifo no original); em relação à segunda situação, o autor destaca que “trata-se de conceder o claro privilégio de mais de um voto a certos grupos ou corporações privilegiados como é o que acontece, entre nós, no domínio das eleições dos órgãos universitários, onde o corpo dos estudantes [...] goza de duplo voto: um voto democrático-representativo igual ao de todos os membros dos corpos universitários [...] e um voto orgânico-corporativo exercido apenas pelas respectivas associações de estudantes. Pelo que, enquanto estes votam duas vezes, os docentes e os funcionários votam apenas uma” (NABAIS, 2007, p. 99). Ainda que o autor esteja se referindo à situação de Portugal, qualquer analogia com o caso brasileiro não é mera coincidência.

Em tempos mais próximos a nós, o doutrinador português Canotilho (2014, p. 947, grifo no original) afirma que “*inconstitucional* é toda a lei que viola os preceitos constitucionais”. Nesse sentido, o vício de inconstitucionalidade pode ser classificado em: a) vício formal (aquele que incide sobre o ato normativo em si, ou seja, diz respeito à forma de sua exteriorização, independentemente do seu conteúdo); b) vício material (diz respeito ao conteúdo do ato normativo, no qual se analisa se os princípios incorporados a tal ato estão ou não de acordo com as normas e/ou princípios da constituição); c) vício de procedimento (que é consequência do processo deturpado de criação do ato normativo em si). Em suma,

[...] os vícios formais são, conseqüentemente, *vícios do acto*; os vícios materiais são *vícios das disposições* ou das normas constantes do acto; os *vícios de procedimento* são vícios relativos ao complexo de actos necessários para a produção final do acto normativo (CANOTILHO, 2014, p. 959-60, grifos no original).

Também o Ministro Gilmar Mendes define os tipos de inconstitucionalidade à semelhança de Canotilho, ainda que Mendes faça uma junção daquilo que Canotilho definiu como inconstitucionalidade formal e procedimental. Dessa forma, para Mendes (2014), existe a inconstitucionalidade formal, cujos vícios formais “afetam o ato normativo singularmente considerado, sem atingir seu conteúdo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei”, e a inconstitucionalidade material, sendo esta o tipo em que “os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição”. Dadas tais conceptualizações, é de se considerar que o art. 6º da Lei das Eleições se configure como inconstitucional, se não em aspecto formal, ao menos em seu aspecto material, já que fere os princípios da representatividade e da soberania popular.

Gomes (2015, p. 36, grifo nosso) afirma que os princípios, “conquanto tenham caráter normativo e, pois, obrigatório, [...] não apresentam uma especificação tal que lhes possibilite moldar só por si casos concretos. [...] *Deles, porém, poderão ser extraídos direitos e deveres jurídicos*”. Dessa

forma, podem os princípios estar expressos explicitamente no texto da norma ou podem, ainda, resultar “da *ratio juris* do sistema ou da ideia que preside a norma ou [ainda] um conjunto de preceitos esparsos em diversas normas”. Considerando-se a redação do texto constitucional brasileiro, especificamente o parágrafo único do art. 1º, bem como o *caput* do art. 14, vislumbra-se neles insculpidos os princípios da representatividade e da soberania popular, os quais são reforçados por meio de interpretação sistemática a partir de outras partes do texto constitucional, concretizando-se o acima apresentado “conjunto de preceitos esparsos”.

O argumento aqui apresentado é análogo àquele que sustenta a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil a respeito do financiamento privado de campanha. Sem entrar no mérito de tal ADI, argumenta-se que o financiamento de campanha, conforme atualmente estabelecido juridicamente, fere os princípios da igualdade, da democracia e da República, já que existe a “contaminação da máquina pública pelas relações pouco republicanas travadas entre os políticos e os financiadores das suas campanhas” (BRASIL, 2011, p. 7). Por analogia, a existência de coligações partidárias temporárias fere os princípios já referidos da representatividade e da vontade popular, o que traz prejuízos ao próprio Estado democrático de direito brasileiro e a um de seus fundamentos – a cidadania –, já que a efetividade de seu exercício, especialmente durante o exercício do mandato por parte do representante, ver-se-ia diminuída.

Ora, se, por um lado, a legitimação jurídico-política do representante “só é alcançada pelo consenso expresso na escolha feita nas urnas” (GOMES, 2015, p. 44), e se, por outro, tal escolha é deturpada devido às consequências perniciosas da existência das coligações no quadro partidário brasileiro, inegável se torna o fato de que as coligações, conforme se configuram atualmente no sistema jurídico-político brasileiro, podem ser vistas como inconstitucionais em seu sentido material, já que o conteúdo presente no art. 6º, *caput* e parágrafos, da Lei das Eleições – que trata da possibilidade de coligações – fere materialmente princípios basilares do Estado democrático de direito brasileiro. Em outras palavras, as coligações não concretizam a representatividade esperada como resultado do procedimento eleitoral,

de maneira que a primeira condição para a existência de uma democracia representativa, conforme definida por Miranda (2014a, p. 378) – qual seja, “a possibilidade de ter o povo, sujeito do poder, uma vontade, actual ou conjectural, jurídica e politicamente eficaz” –, é claramente violada quando do término das coligações ao fim do processo eleitoral.

Uma possível solução para o problema já se encontra em debate no Congresso Nacional: é a Proposta de Emenda à Constituição nº 352/2013.²¹ Nessa proposta, pretende-se alterar o texto constitucional instituindo-se o mecanismo de federações de partidos, de maneira que “os partidos que se coligarem para a disputa de eleições proporcionais integrarão, até o fim da legislatura que se seguir ao pleito, o mesmo bloco parlamentar na casa legislativa para a qual elegeram representantes” (BRASIL, 2013, p. 6). Em outras palavras,

No modelo sugerido, as coligações partidárias feitas para cada pleito deixam de incidir apenas sobre o momento eleitoral para, transformadas em blocos parlamentares permanentes, subsistirem até o fim da legislatura na qual os representantes eleitos pelos partidos coligados venham a exercer seus mandatos. Em outras palavras, trata-se do fim das coligações eleitorais tais como as conhecemos e do surgimento de um novo instituto interno às casas legislativas, o dos blocos parlamentares de composição definida ainda durante o processo eleitoral (BRASIL, 2013, p. 11, grifos nossos).

Parece ser possível afirmar que o que se pretende com tal proposta é a transformação, em texto constitucional, daquilo que já se depreende da interpretação sistemática dos princípios constitucionais atualmente existentes, ou seja, pretende-se fazer com que os partidos políticos, uma vez que se apresentem como coligações partidárias ao cidadão no momento eleitoral com o objetivo de conseguir seu apoio político por meio do voto, permaneçam juntos também durante o exercício da legislatura, já que os votos foram direcionados à coligação como um todo, concretizando, efetivamente, a representatividade e a vontade popular e, em última instância, o aspecto político da cidadania no Brasil.

²¹ Essa PEC faz parte do processo de reforma política e traz inúmeras alterações na legislação eleitoral, tanto constitucional quanto infraconstitucional. Destaca-se que os demais temas presentes em tal PEC não serão aqui analisados por não serem o foco deste artigo.

5 Conclusão

A democracia brasileira é bastante jovem, especialmente quando comparada com as democracias mais consolidadas, notadamente as dos Estados Unidos e da Europa do norte. Sendo uma democracia jovem, existem inúmeros elementos que precisam ser ainda corrigidos, fortalecidos e consolidados, em especial aqueles relacionados ao verdadeiro exercício da cidadania em sua esfera política.

Nesse sentido, é importante ressaltar que a cidadania política não pode ser entendida apenas em sua dimensão eleitoral, ou seja, apenas no sentido de o cidadão votar de dois em dois anos. Mais que isso, é necessário compreender que a cidadania pressupõe o somatório das condições – jurídicas, políticas, econômicas e sociais – minimamente necessárias para que a dignidade humana seja realmente garantida.

Por sua vez, mesmo que a cidadania seja limitada à sua esfera política, também aqui se faz necessária a criação de condições suficientes – e não apenas necessárias – para que tal vertente da cidadania seja exercida a contento. É por esse motivo que a existência de coligações partidárias temporárias, como é o caso brasileiro atual, não pode mais ser tolerada, já que tal mecanismo indubitavelmente leva ao cerceamento de parte significativa da cidadania política por não garantir que a representatividade expressa nas urnas – sendo este o principal mecanismo de concretização do princípio democrático – seja entronizada no Parlamento nacional.

Faz-se, portanto, urgente a consideração de inconstitucionalidade do atual arranjo jurídico das coligações partidárias, substituindo-o por mecanismos que perpetuem, no tempo da legislatura, a representatividade e também a vontade popular, de forma que o exercício do direito de voto por parte do cidadão não se torne única e exclusivamente um mecanismo formal de legitimação das elites dominantes destacadas do restante da sociedade.

Referências

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lideranças e bancadas*. 5 de maio de 2015. 2015a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas>>. Acesso em: 5 maio 2015.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição 352/13*. Altera os arts. 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal, para tornar o voto facultativo, modificar o sistema eleitoral e de coligações, dispor sobre o financiamento de campanhas eleitorais, estabelecer cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, prazo mínimo de filiação partidária e critérios para o registro dos estatutos do partido no Tribunal Superior Eleitoral, determinar a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo, regular as competências da Justiça Eleitoral e submeter a referendo as alterações relativas ao sistema eleitoral. Novembro de 2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600023>>. Acesso em: 5 maio 2015. Inteiro teor disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1176709&fileame=PEC+352/2013>. Acesso em: 5 maio 2015.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 4.737*, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm>. Acesso em: 4 maio 2015.

_____. *Lei nº 9.096*, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm>. Acesso em: 4 maio 2015.

_____. *Lei nº 9.504*, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 4 maio 2015.

_____. Senado Federal. Secretaria Especial de Informática. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 87 de 16 de abril de 2015. Senado Federal: Brasília, 2015b. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_16.04.2015/CON1988.pdf>. Acesso em: 4 maio 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 4650*. Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de Medida Cautelar. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/montarMenuPdfPaginado.asp?id=1432694&tipo=TP&descricao=ADI%2F4650>>. Acesso em: 5 maio 2015.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Acórdão nº 24.531 do Tribunal Superior Eleitoral*, de 25 de novembro de 2004. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em: 4 maio 2015.

_____. *Resolução nº 22.610*, de 25 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>>. Acesso em: 4 maio 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 16. reimp. 7. ed. de 2003. Coimbra: Almedina, 2014.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The federalist*. Indianapolis: Liberty Fund, 2001. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/0084_Bk.pdf>. Acesso em: 5 maio 2015.

LIMA JÚNIOR, Asdrúbal Nascimento; SILVA, Matheus Passos. Relatório do Projeto “Práticas Investigativas” – Semestre 2010.1. Linha de pesquisa: Eleições e sistemas partidários. *Revista Projeção, Direito e Sociedade*. Brasília, v. 2, n° 2, agosto de 2011. Disponível em: <<http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/104/91>>. Acesso em: 4 maio 2015.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. Recurso digital. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Vol. II. Tomo III. Estrutura constitucional do estado. Coimbra: Coimbra Editora, 2014a.

_____. _____. _____. Tomo IV. Direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2014b.

_____. _____. _____. Tomo VII. Estrutura constitucional da democracia. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

NABAIS, José Casalta. *Por uma liberdade com responsabilidade: estudos sobre direitos e deveres fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

SILVA, Matheus Passos. *Aprendendo a votar: noções básicas sobre o funcionamento das eleições no Brasil*. Brasília: Vestnik, 2014.