



**Francisco Gandolfi de Tulio**

**NOS LIMITES DA REFORMA POLÍTICA  
Intercâmbio Argumentativo entre o Supremo  
Tribunal Federal e o Legislativo na Aprovação da Lei  
12.875/2013**

**Monografia apresentada  
à Escola de Formação da  
Sociedade Brasileira de  
Direito Público – SBDP,  
sob a orientação de  
Natália Pires de  
Vasconcelos.**

**SÃO PAULO  
2014**

**Resumo:** A monografia analisa uma delicada interação institucional entre o Supremo Tribunal Federal e o Legislativo. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.430, o STF assegurou aos partidos novos, criados durante a legislatura e após a realização de eleições para a Câmara dos Deputados, o direito de acesso proporcional ao tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. Poucos meses depois, tramitava no Congresso o Projeto de Lei 4.470, opondo-se frontalmente a decisão proferida pela Corte. Após a aprovação na Câmara dos Deputados, o ministro Gilmar Mendes, em decisão monocrática proferida no MS 32.033, suspendeu, liminarmente, a tramitação da proposição no Senado. O Plenário do Tribunal, posteriormente, reviu a decisão monocrática proferida por Mendes e autorizou o prosseguimento da deliberação no Legislativo. Foi promulgada, então, a lei ordinária 12.875. Os dispositivos nela contidos não só alteraram o entendimento proferido anteriormente pela Corte, como também modificaram a dinâmica distributiva do horário eleitoral gratuito. O trabalho parte do seguinte pressuposto: em um Estado Democrático de Direito, é desejável que haja entre Judiciário e Legislativo uma comunicação e não uma simples sobreposição de forças sem nenhuma interação argumentativa. Assim, analisei a interação argumentativa entre STF e Legislativo desencadeada pelo julgamento da ADI 4.430. Os resultados obtidos apontaram para um Congresso preocupado com os efeitos da decisão proferida pelo Supremo, mas que não superou seu entendimento de forma satisfatória. Foi possível observar também algumas limitações e dificuldades características do processo legislativo quando o assunto é reforma política.

**Acórdãos Citados: ADI 4.430; MC-MS 32.033; MS 32.033.**

**Palavras Chave:** Supremo Tribunal Federal; Legislativo; intercâmbio argumentativo; argumento; representatividade; distribuição do horário eleitoral gratuito e do fundo partidário; PL 4.470; PLC 14; lei 12.875.

## **Agradecimentos**

Agradeço aos meus pais pelo apoio, paciência e suporte. Aos meus amigos da Escola de Formação pelos bons momentos que passamos juntos e pelas contribuições realizadas nos debates durante os encontros semanais, principalmente no módulo de Direito Eleitoral. As reflexões proporcionadas ali foram de grande valia para este trabalho. Agradeço também a Natália Pires de Vasconcelos, minha orientadora, pela ajuda e paciência nos momentos difíceis. Por fim, gostaria de fazer uma consideração especial ao colega da Escola de Formação Rafael Viotti pelas contribuições que proporcionaram um melhor direcionamento desta pesquisa.

## Índice

<b>1. Introdução</b> .....	<b>6</b>
1.1. Problema de Pesquisa .....	10
1.1.1. Definição de Termos .....	11
<b>2. Metodologia</b> .....	<b>13</b>
2.1. Modelo de Análise .....	13
2.2. Seleção do Material .....	15
<b>3. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.430 e 4.795</b> .....	<b>17</b>
3.1. Relatório e Apresentação dos Fatos .....	17
3.2. Questões Preliminares.....	18
3.2.1. Vertente Condutora – Possibilidade Jurídica do Pedido .....	19
3.2.2. Vertente Vencida – Impossibilidade Jurídica do Pedido .....	20
3.2.3. Decisão Final .....	21
3.3. Mérito – Vertente Condutora.....	21
3.3.1. Dias Toffoli - Relator .....	21
3.3.2. Ricardo Lewandowski .....	27
3.3.3. Gilmar Mendes .....	28
3.3.4. Luiz Fux, Carlos Ayres Britto (Presidente), Rosa Weber e Celso de Mello .....	29
3.4. Mérito – Vertentes Vencidas.....	29
3.4.1. Distribuição Iguatária do Horário Eleitoral Gratuito .....	29
3.4.1.1. Cezar Peluso .....	29
3.4.1.2. Marco Aurélio .....	30
3.4.1.3. Decisão da Vertente .....	31
3.4.2. Totalmente Improcedente .....	31
3.4.2.1. Joaquim Barbosa .....	31
3.4.2.2. Carmem Lúcia .....	31
3.5. Decisão e Considerações Finais.....	33
<b>4. Projeto de Lei 4.470</b> .....	<b>34</b>
4.1. Razões e Justificativas. ....	35

4.2. Sessões Deliberativas. ....	36
4.2.1. Sessão Deliberativa Ordinária .....	36
4.2.2. Sessão Deliberativa Extraordinária .....	40
<b>5. Mandado de Segurança 32.033 .....</b>	<b>45</b>
5.1. Decisão Monocrática - Gilmar Mendes.....	46
5.2. Julgamento pelo Plenário.....	47
5.2.1. Vertente Vencida .....	47
5.2.1.1. Gilmar Mendes .....	47
5.3. Vertente Condutora. ....	52
5.3.1. Teori Zavaski – Redator para Acórdão .....	52
5.3.2. Rosa Weber e Carmem Lúcia .....	54
5.3.3. Luiz Fux .....	54
5.3.4. Ricardo Lewandoski .....	56
5.3.5. Marco Aurélio.....	56
5.3.6. Joaquim Barbosa .....	57
<b>6. Projeto de Lei da Câmara 14/2013 .....</b>	<b>57</b>
6.1. Sessões Deliberativas. ....	58
<b>7. Conclusão .....</b>	<b>63</b>
<b>8. Referências .....</b>	<b>69</b>
<b>9. Anexos .....</b>	<b>70</b>



## 1. Introdução

O Supremo Tribunal Federal (STF), desde o advento da Constituição de 1988, alterou significativamente o processo eleitoral no Brasil. Os casos de grande repercussão e impacto no sistema político são diversos. Um dos mais simbólicos, sem dúvida, foi o julgamento conjunto de três mandados de segurança, em 2007, que inaugurou em nosso país os contornos iniciais do que se convencionou chamar “fidelidade partidária”. Naquela oportunidade, a Suprema Corte decidiu que as migrações partidárias indiscriminadas, ocorridas durante a legislatura por parlamentares já eleitos, implicariam na perda do mandato.

É de se esperar que as decisões desse tipo sejam “institucionalmente delicadas”, pois muitas vezes refletem diretamente na esfera de poder do Legislativo, além de influenciar a dinâmica política do Congresso Nacional. O objeto deste trabalho é refletir justamente sobre este tipo de interação institucional entre STF e Legislativo, após decisão da Suprema Corte em controle abstrato de constitucionalidade em que se debateram questões como a própria fidelidade partidária, a representatividade dos parlamentares e a distribuição do horário eleitoral gratuito e do fundo partidário<sup>1</sup>.

Em 29 de junho de 2012, o STF julgou conjuntamente as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.430 e 4.795. A primeira delas, proposta pelo Partido Humano da Solidariedade (PHS) em 2010, impugnava a distribuição do horário eleitoral gratuito prevista na redação original da lei 9.504/97 (Lei das Eleições), com o intuito de dividir igualmente, entre todos os partidos com candidatos, o tempo da propaganda eleitoral no rádio e na TV<sup>2</sup>. Já a ADI 4.795 foi protocolada no mesmo mês do julgamento, em

---

<sup>1</sup> Horário eleitoral gratuito é o tempo para veiculação da propaganda eleitoral concedido aos partidos políticos, conforme determina o art. 17 §3º da Constituição Federal. A sua distribuição obedece ao estabelecido nas leis nº 9.504/97 (art. 47, §2º, I e II).

O Fundo Partidário é o fundo especial de assistência aos partidos políticos, constituído pelas multas e penalidades eleitorais, recursos financeiros legais, doações espontâneas privadas, dotações orçamentárias públicas.

Definições extraídas do glossário eleitoral brasileiro, disponível em: < <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/glossario-eleitoral>>. Acessado em 08 nov. 2014.

<sup>2</sup> Havia também outro pedido, visando impossibilitar a veiculação de propaganda/participação de filiados/candidatos integrantes de coligação nacional no horário

junho de 2012. O requerente, o partido Democratas (DEM) <sup>3</sup>, impugnava o art. 47 §2º, II, da lei 9.504, com o objetivo de lhe emprestar Interpretação Conforme a Constituição para afastar qualquer entendimento que estendesse às agremiações político partidárias, que não elegeram representantes na Câmara dos Deputados, o direito de participar do rateio proporcional de dois terços do tempo reservado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV. Caso essa interpretação fosse consolidada pelo STF, o DEM barraria as intenções do Partido Social Democrático (PSD), criado durante a 54ª legislatura (2010-2014), em 2011, e que contava com parlamentares provindos de outros partidos, principalmente do DEM.

Neste julgamento, o plenário da Corte consolidou novo entendimento quanto ao art. 47 §2º, II e §3º da lei 9.504<sup>4</sup>. Assegurou aos partidos novos, criados após a realização de eleições para a Câmara dos Deputados, o direito de acesso proporcional aos dois terços (2/3) do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. Quanto ao §3º, considerou constitucional a representação dos deputados federais que migrassem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda no momento de sua criação. O trecho da ementa a seguir ilustra, em linhas gerais, o posicionamento da Corte:

*"Extrai-se do princípio da liberdade de criação e transformação de partidos políticos contido no caput do art. 17 da Constituição da República o fundamento constitucional para reputar como legítimo o*

---

eleitoral gratuito dos pleitos estaduais e regionais. Não será analisado no trabalho este ponto específico. As ressalvas foram feitas adiante, onde explico a metodologia utilizada.

<sup>3</sup> Figuravam também como requerentes o PMDB, PSDB, PP, PR, PTB.

<sup>4</sup> Art. 47. As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos quarenta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo.

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do parágrafo anterior, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato e representação na Câmara dos Deputados, observados os seguintes critérios:

I – um terço, igualmente;

II – dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição.



entendimento de que, na hipótese de criação de um novo partido, a novel legenda, para fins de acesso proporcional ao rádio e à televisão, leva consigo a representatividade dos deputados federais que, quando de sua criação, para ela migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos”<sup>5</sup> (grifei).

Dias após a decisão, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) emitiu a Resolução nº 23.383 em 9 de agosto de 2012. Nela, modificou-se a representação dos partidos para a distribuição dos 2/3 do horário reservado à propaganda eleitoral gratuita para as eleições municipais de 2012. Conforme a tabela abaixo<sup>6</sup> fica nítido o impacto na representação do novo partido criado à época (PSD):

NR	SIGLA	NOME DO PARTIDO	REPRESENTANTES NA DATA DA ELEIÇÃO	ALTERAÇÃO	REPRESENTAÇÃO ATUAL
10	PRB	Partido Republicano Brasileiro	8	0	8
11	PP	Partido Progressista	44	-3	41
12	PDT	Partido Democrático Trabalhista	27	-3	24
13	PT	Partido dos Trabalhadores	86	-1	85
14	PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	22	-2	20
15	PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	78	-3	75
16	PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	0	0	0
17	PSL	Partido Social Liberal	1	0	1
19	PTN	Partido Trabalhista Nacional	0	0	0
20	PSC	Partido Social Cristão	17	-3	14
21	PCB	Partido Comunista Brasileiro	0	0	0
22	PR	Partido da República	41	-4	37
23	PPS	Partido Popular Socialista	12	-4	8
25	DEM	Democratas	43	-17	26
27	PSDC	Partido Social Democrata Cristão	0	0	0
28	PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	2	0	2
29	PCO	Partido da Causa Operária	0	0	0
31	PHS	Partido Humanista da Solidariedade	2	-1	1
33	PMN	Partido da Mobilização Nacional	4	-3	1
36	PTC	Partido Trabalhista Cristão	1	0	1
40	PSB	Partido Socialista Brasileiro	35	-1	34
43	PV	Partido Verde	13	-3	10
44	PRP	Partido Republicano Progressista	2	0	2
45	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	54	-2	52
50	PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	3	0	3
54	PPL	Partido Pátria Livre	0	0	0
55	PSD	Partido Social Democrático	0	51	51
65	PC do B	Partido Comunista do Brasil	15	-1	14
70	PT do B	Partido Trabalhista do Brasil	3	0	3
TOTAL			513	-	513

<sup>5</sup> STF: ADI 4.430, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 29/06/2012.

<sup>6</sup> Anexo I da Resolução 23.383 do TSE.

A alteração realizada pelo STF não foi ignorada pelo Legislativo. Em 19 de setembro de 2012 foi apresentado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 4.470 (PL 4.470).

Nele, estavam previstas alterações na Lei Orgânica dos Partidos Políticos (lei 9.096/95) e na Lei das Eleições (lei 9.504/97) que iam de encontro ao decidido anteriormente pelo Supremo Tribunal Federal. A inserção de dois parágrafos em dispositivos específicos do Projeto de Lei descon siderava as mudanças de filiação partidária para fins de distribuição do horário eleitoral e do fundo partidário, em qualquer hipótese, ressalvado o disposto no §6º do art. 29 da Lei 9096/95<sup>7</sup>. Conforme consta da ficha de tramitação disponível no *site* da Câmara dos Deputados<sup>8</sup>, o projeto foi aprovado naquela Casa em 23 de abril de 2013, em regime de urgência, e enviado para apreciação do Senado Federal (Projeto de Lei da Câmara 14/2013).

Naquele mesmo dia, foi protocolado junto ao Supremo Tribunal Federal o Mandado de Segurança (MS) 32.033 com pedido de liminar contra atos coatores da Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O impetrante - senador Rodrigo Sobral Rollemberg (PSB) - alegava que a edição de lei que inibisse a criação de novas legendas partidárias por meio da proibição, quando da migração partidária, da transferência da parcela do fundo partidário e do horário de propaganda eleitoral, configuraria manobra casuística e inconstitucional com o intuito de oprimir as minorias parlamentares. Ademais, o próprio STF havia firmado, em sede de controle abstrato, entendimento sobre a matéria completamente oposto ao conteúdo do projeto em discussão.

O relator do caso, ministro Gilmar Mendes, reconheceu o *periculum in mora* pela iminência de deliberação do Projeto de Lei, já aprovado na

---

<sup>7</sup> Art. 29. Por decisão de seus órgãos nacionais de deliberação, dois ou mais partidos poderão fundir-se num só ou incorporar-se um ao outro.

§ 6º Havendo fusão ou incorporação, devem ser somados exclusivamente os votos dos partidos fundidos ou incorporados obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão.

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=556261>>. Acesso em: 09 nov. 2014.

Câmara dos Deputados, e concedeu a medida liminar, suspendendo a tramitação do Projeto de Lei da Câmara 14/2013 (PLC 14) no Senado até o julgamento definitivo pelo plenário.

Finalmente, o mérito do MS 32.033 foi julgado em 20 de junho de 2013. Decidiu-se pelo indeferimento e, conseqüentemente, pela cassação da liminar concedida pelo ministro Relator. O principal argumento consistiu na impossibilidade de a Suprema Corte realizar controle de constitucionalidade material preventivo de Projetos de Lei, visto que configuraria excessiva intervenção do Poder Judiciário na esfera de deliberação política do Congresso Nacional. Retomada a tramitação, o projeto foi aprovado meses depois e resultou na lei ordinária 12.875/13.

O episódio não apresentou resposta pacífica sobre o assunto. Como a decisão do STF no MS 32.033 não versou sobre o mérito, recentemente, o partido Solidariedade (SD) propôs nova ação, a ADI 5.105<sup>9</sup>, a qual, apesar de ainda não ter sido julgada, questiona os mesmos dispositivos constitucionalmente controversos, agora parte da lei 12.875.

### **1.1. Problema de Pesquisa**

A pesquisa empírica realizada neste trabalho adota o pressuposto de que, em um Estado Democrático de Direito, é desejável que haja entre Judiciário e Legislativo uma comunicação e não uma simples sobreposição de forças sem nenhuma interação argumentativa. A divergência interinstitucional, seguida do intercâmbio argumentativo, é importante porque possibilita um aperfeiçoamento de ideias e, conseqüentemente, a potencial construção de melhores soluções<sup>10</sup>.

Pouco proveitoso seria se determinada decisão da Suprema Corte fosse revista integralmente pelo legislativo, sem nenhuma preocupação com os posicionamentos levantados anteriormente. O fato de o Congresso Nacional ter legitimidade democrática para legislar não justifica a sobreposição de diferentes perspectivas institucionais de forma arbitrária. O

---

<sup>9</sup> Protocolada em 31/03/2014.

<sup>10</sup> Tal pressuposto foi retirado por mim das reflexões apresentadas por Conrado Hübner Mendes em seu livro *Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação*.

mesmo se aplica ao STF quando está diante de questão institucionalmente delicada.

No caso apresentado no item anterior, temos um duplo movimento da Corte, inicialmente travando a tramitação do Projeto de Lei no Senado Federal e, após o julgamento pelo plenário, permitindo a continuidade da deliberação. O exemplo é ilustrativo e a análise aprofundada do episódio permite entender como e por que isso ocorreu.

Proponho, então, um mapeamento argumentativo da interação desencadeada pela ADI 4.430, com o intuito de observar se esta comunicação entre STF e Congresso Nacional foi pautada por um intercâmbio argumentativo. A importância dessa comunicação é crucial para o caso analisado. Como dito anteriormente, a decisão da ADI 4.430 alterou significativamente a distribuição do horário eleitoral gratuito nas eleições municipais de 2012. Da mesma forma, a posterior aprovação da lei 12.875, não só modificou drasticamente o cálculo do horário eleitoral gratuito, como poderia também ter afetado a dinâmica das eleições gerais de 2014, conforme veremos adiante.

Ademais, atentar para o modo como Legislativo e STF levaram em conta os argumentos externados um pelo outro em momentos anteriores, evidencia, mesmo que pontualmente, como ambos se portam em situações institucionalmente delicadas.

É claro que o eventual resultado desta pesquisa não comporta nenhuma conclusão genérica sobre a forma de interação entre Legislativo e STF na democracia brasileira. Tal pretensão seria ingênua. Há diversas situações conflituosas, cada qual com suas peculiaridades. Todavia, este estudo de caso ajuda a evidenciar em que termos ocorreu a discussão entre Legislativo e STF e como os argumentos foram considerados, revistos ou eventualmente superados.

#### **1.1.1. Definição de Termos:**

“Argumento” será definido neste trabalho como a(s) premissa(s) que possibilita(m) uma conclusão acerca de determinado raciocínio. Essa definição torna viável a operacionalização do conceito tanto para o contexto

jurídico dos acórdãos quanto para a análise dos Projetos de Lei e de seus documentos.

Adoto a definição acima sem muitas preocupações formais, com o objetivo de facilitar a análise dos documentos e sistematizar os **principais posicionamentos**. Dessa forma, quando me refiro à palavra “argumento”, penso na(s) premissa(s) e (ii) conclusão do raciocínio do parlamentar ou do ministro.

Vale lembrar que o Judiciário e o Legislativo operam com lógicas argumentativas distintas. No caso do STF, os ministros devem justificar as decisões que tomam, mesmo que indiretamente<sup>11</sup>, com base na Constituição Federal de 1988. Essas posições sempre estão presentes nos votos individuais, elaborados antes de qualquer discussão oficial e são complementadas pela transcrição das manifestações e dos debates no plenário, integrando o acórdão da decisão.

Já no âmbito político-legislativo, o processo de formação das leis ocorre em diversas etapas. Algumas, porque de caráter documental, como no caso dos pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), apresentam as mesmas facilidades de análise que um acórdão.

Todavia, uma grande parte dos argumentos surge nas sessões realizadas pelo plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Apesar do registro dos debates, muitas vezes os congressistas e os partidos não justificam suas posições. Não é de se esperar que, nesses casos, estaremos diante de um argumento fraco.

A intenção do trabalho é, como já dito, mapear os argumentos de ambos os poderes para, então, analisar como se deu a interação interinstitucional desencadeada pela ADI 4.430. Assim, considerarei presente um “intercâmbio argumentativo” quando um argumento tiver sido externado em ambos os Poderes, mesmo que o parlamentar ou o ministro

---

<sup>11</sup> Exemplifico o que quero dizer com indiretamente. Imagine que, durante um julgamento pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, um ministro faça a seguinte colocação: “se dermos procedência ao pedido, estaremos legislando”. Ao fazer esse apontamento, o ministro está justificando a sua posição contrária à procedência do pedido invocando um entendimento derivado da norma Constitucional que prevê a separação dos poderes em nosso sistema (art. 2º CF de 1988).

não tenha ciência de que aquele argumento (ou parte dele) tenha se repetido anteriormente.

O motivo para adotar esse esquema é simples. Em primeiro lugar, a(s) premissa(s) pode(m) ser complementada(s), fortalecendo determinada conclusão e, conseqüentemente, determinada perspectiva argumentativa. Da mesma forma, é possível que surjam novas premissas embasando uma determinada conclusão já anteriormente expressa.

Outro motivo para a adoção de tal critério envolve uma questão prática. **Somente com análises documentais não é possível verificar por que determinado argumento foi proferido.** Apenas é possível afirmar de maneira categórica a existência de um **voluntário** "intercâmbio argumentativo" ao observar se a manifestação do parlamentar ou do magistrado faz **menção direta e consciente a argumento(s) ou premissa(s) anteriormente externadas por outro Poder.**

A meu ver, **em um plano ideal**, seja nos debates, seja nos documentos legislativos e pareceres, mais produtiva teria sido a interação se parte do raciocínio do STF fosse mencionado, seguido de alguma justificativa, seja para superar a visão da Suprema Corte, seja para ratificá-la. Contudo, a simples superação sem menção ao decidido em momentos anteriores também é um achado de pesquisa e pode abrir algumas hipóteses sobre o caso.

## **2. Metodologia<sup>12</sup>**

### **2.1. Modelo de Análise**

Comecei a traçar considerações metodológicas já no final do item anterior. Antes de explicar como selecionei o material, devo esclarecer de que forma ocorrerá o "mapeamento argumentativo" da Suprema Corte e do processo legislativo.

---

<sup>12</sup> Agradeço a Natália Pires de Vasconcelos e Nikolay Henrique Bispo pelos comentários, conselhos e sugestões, durante a banca da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, que possibilitaram um melhor direcionamento metodológico e terminológico desta monografia.

A primeira ressalva que faço na análise da ADI 4.430 envolve um dos pedidos do Partido Humano da Solidariedade. Nele, impugnava-se também o art. 45 §6º da lei 9.504<sup>13</sup> com intuito de impossibilitar a veiculação de propaganda contendo a participação de filiados ou candidatos integrantes de coligação nacional no horário eleitoral gratuito dos pleitos estaduais e regionais. Como o pedido foi rejeitado por unanimidade e não houve nenhuma consideração a esse respeito no Legislativo, excludo da minha análise os fundamentos do pedido e os argumentos dos ministros para o rejeitarem.

A análise dos acórdãos será feita considerando as manifestações de todos os ministros<sup>14</sup> que integraram as diferentes vertentes decisórias. Devido ao modelo deliberativo da Corte, os argumentos tendem a se repetir, já que os votos são redigidos antes da discussão no plenário e juntados aos autos do processo posteriormente<sup>15</sup>, por isso adoto a análise por vertentes.

Quando um argumento for repetido por mais de um ministro, não o considerarei, pois já estará inserido nos argumentos da vertente como um todo. Assim, só serão inseridos os argumentos novos em relação aos votos que o precederam.

Para a análise do Acórdão, levei em consideração:

- (i) relatório e apresentação dos fatos;
- (ii) questões preliminares, caso haja;
- (iii) vertente vencedora e seus argumentos;
- (iii) vertente(s) vencida(s) e seu(s) argumento(s);

---

<sup>13</sup> Art. 45. A partir de 1º de julho do ano da eleição, é vedado às emissoras de rádio e televisão, em sua programação normal e noticiário:

§ 6º É permitido ao partido político utilizar na propaganda eleitoral de seus candidatos em âmbito regional, inclusive no horário eleitoral gratuito, a imagem e a voz de candidato ou militante de partido político que integre a sua coligação em âmbito nacional.

<sup>14</sup> Nem todos os votos e manifestações estão disponíveis. Em ambas as ações, por exemplo, o ministro Celso de Mello cancelou todas as suas manifestações orais e não juntou voto escrito nos acórdãos.

<sup>15</sup> Não pretendo entrar em detalhes acerca do modelo deliberativo da Corte e de suas eventuais falhas. Para mais detalhes: VILHENA VIEIRA, Oscar. *Supremocracia*. *Revista Direito GV*, 4(2), pp. 441-464. Também Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf>>. Acesso em 08/11/2014.

(iv) decisão condutora e vencida.

A análise dos documentos legislativos será feita conforme a ordem dos eventos que levaram à aprovação do projeto nas respectivas Casas. Não considerei os argumentos repetidos durante o debate, limitando a descrever apenas o essencial para a compreensão das perspectivas favoráveis e contrárias ao projeto e as emendas nas suas diferentes fases de tramitação. Para isso, resumi grande parte das manifestações orais dos parlamentares e, ao citar determinado discurso, transcrevo, em nota de rodapé, **apenas a parte correspondente a qual fiz menção no desenvolvimento.**

É importante lembrar que os debates no Congresso são extensos, repetitivos e apresentam manifestações muitas vezes puramente políticas e que não se comunicam. Por isso, omiti tudo aquilo tido como irrelevante para esta pesquisa, como elogios, desentendimentos, agressões verbais, opiniões genéricas acerca do governo, da oposição e etc. Dessa forma, os argumentos inseridos neste trabalho são os que julguei essenciais para o mapeamento argumentativo.

## **2.2. Seleção do Material<sup>16</sup>**

Para ter certeza de que selecionei todo o material disponível no site do STF, observei a ementa da ADI 4.430. Nela, o pedido foi julgado parcialmente procedente apenas em relação ao artigo 47 da lei 9.504. Sabendo qual dispositivo havia sofrido mudança de entendimento, delimito na sessão “Pesquisa de Jurisprudência”<sup>17</sup> do site do Supremo Tribunal Federal.

Portanto, selecionei no campo “Legislação” a opção “Lei Ordinária” e no campo “número”, inseri “9504”, preenchendo “47” no campo “ART”. A

---

<sup>16</sup> Ressalto desde já que não observei as manifestações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade e no Mandado de Segurança. Estive preocupado apenas com a decisão da Suprema Corte em ambos os casos e os argumentos das diferentes vertentes. A análise dessas petições não proporciona, a meu ver, um entendimento do Legislativo resultante da dinâmica deliberativa, mas apenas a perspectiva jurídica utilizada na defesa dos seus interesses durante o processo. A apreciação desses argumentos ficará restrita ao contido no Relatório e nos votos dos ministros.

<sup>17</sup> Sessão “Pesquisa de Jurisprudência”. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 15 nov. 2014.



pesquisa retornou 11 resultados. Como a ADI foi julgada em 2012, o único acórdão que se relacionava diretamente com o artigo após esse período era o MS 32.033, que impugnava a tramitação do Projeto de Lei da Câmara (PLC) 14 no Senado Federal. Optei por selecionar na íntegra não só o julgamento final do mérito, mas também a Medida Cautelar do Mandado de Segurança.

Até o término do presente trabalho, ainda tramitava no Supremo Tribunal Federal a ADI 5.105. Nela, como dito anteriormente na introdução, foram impugnados todos os artigos que alteraram a lei 9.096 e 9.504. Apesar de ser essencial observar os argumentos deste documento, isso em nada influi a análise feita até o momento, já que apenas a complementarei em momento oportuno.

Assim, a leitura e análise dos materiais coletados levará em conta a ordem cronológica dos eventos, desde o julgamento da ADI 4.430 até a aprovação da lei 12.875, conforme o esquema abaixo:

1. ADI 4430. Decisão proferida em 26 de junho de 2012;
2. Documentos, Pareceres e Debates do PL 4.470 que tramitou na Câmara dos Deputados entre os dias 19 de setembro de 2012 e 23 de abril de 2013;
3. Medida Cautelar no MS 32.033 - impediu a tramitação do PLC 14 no Senado Federal. Decisão proferida em 24 de abril de 2013;
4. MS 32.033 - revogou a liminar concedida pelo ministro Gilmar Mendes, possibilitando a continuação da tramitação do Projeto de Lei da Câmara nº 14 no Senado Federal. Decisão proferida em 20 de junho de 2013;
5. Documentos, Pareceres e Debates do PLC 14 que tramitou no Senado Federal entre os dias 23 de abril de 2013 e 10 de outubro de 2013.
6. Redação Final da lei ordinária 12.875

### **3. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.430 e 4.795<sup>18</sup>**

#### **3.1 Relatório e Apresentação dos Fatos**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.430 foi proposta pelo Partido Humanista da Solidariedade (PHS), com pedido liminar, questionando a expressão "*e representação na Câmara dos Deputados*" presente no §2º do art. 47 e seus incisos I, II da lei 9.504<sup>19</sup>. O intuito era estabelecer a repartição igualitária do tempo destinado à propaganda eleitoral entre os diversos partidos políticos, independentemente de representação na Câmara dos Deputados.

Segundo a impetrante, o atual modelo de distribuição do horário eleitoral gratuito, baseado no número de deputados federais eleitos por cada partido em pleitos anteriores, seria inconstitucional por afrontar diretamente o princípio da isonomia - igualdade de chances - previsto no art. 5º, caput, Constituição Federal (CF). Com o registro perante o TSE, os partidos se tornariam absolutamente iguais, independentemente do número de deputados que tenham elegido. Qualquer limitação ao principal meio de divulgação das candidaturas (televisão e rádio) prejudicaria de forma indevida as agremiações sem representação.

Outro argumento versava sobre a irrazoabilidade do uso da representação na Câmara como parâmetro para divisão do horário eleitoral gratuito entre partidos e coligações. Em linhas gerais, o PHS alegava: o país tem um sistema presidencialista e não parlamentarista; a maioria dos deputados são eleitos por coligações partidárias casuísticas que, na maioria das vezes, não se mantém em eleições subsequentes, o que geraria distorções de representatividade; não haveria uniformidade das coligações em âmbito nacional, estadual e municipal e que, no segundo turno, devido à disputa ser menos acirrada, a distribuição é feita igualmente

Além dos pedidos e dos fundamentos acima, o Relator apresentou proposta de julgamento conjunto da ADI 4.430 e da ADI 4.795. Nessa, o requerente (DEM e outros) pedia a Interpretação Conforme a Constituição

---

<sup>18</sup> Conforme dito na metodologia, não analisarei um dos pedidos feito pelo impetrante, questionando o art. 45 §6º da lei 9.504.

<sup>19</sup> Vide nota 4.

do art. 47 §2º, II, de modo a afastar a possibilidade de entendimento que estendesse aos partidos sem representantes eleitos na Câmara dos Deputados, o direito de participar no rateio proporcional de 2/3 do tempo reservado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV.

Eventual interpretação contrária violaria, segundo o impetrante, o princípio constitucional da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, da CF) e o postulado do sistema proporcional de eleição (art. 45 CF). Dessa forma, o plenário considerou, por maioria, que o pedido da ADI 4.430, por ser mais amplo, continha o da ADI 4.795, restando essa prejudicada.

### **3.2 Questões Preliminares**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.430 contou com quatro questões preliminares antes do julgamento do mérito. Uma delas já foi abordada no item anterior - proposta de julgamento conjunto da ADI 4.430 e 4.795.

Restam, então, outras três. A primeira tratava de uma questão puramente formal, relativa à necessidade de procuração com poderes específicos para ajuizar a ação (ADI 4.430); a segunda, levantada pelo Senado Federal e rejeitada por unanimidade, pedia a inépcia da petição inicial. Não pretendo desenvolvê-las, pois não estabelecem ligação com o objeto de pesquisa, não se relacionam com o mérito e foram completamente superadas pelos ministros.

A preliminar mais importante, suscitada pelo Senado Federal e pela Advocacia Geral da União, alegava a impossibilidade jurídica do pedido e, conseqüentemente, o não conhecimento da ação. A grande controvérsia girava em torno de um precedente da Corte: a ADI 1.822, julgada em 1998, que também questionava, entre outros dispositivos, a constitucionalidade do art. 47 §2º da lei 9.504/97, justamente o objeto da ADI 4.430.

Naquela assentada, o Tribunal decidiu por não reconhecer o pedido principal e nem o pedido alternativo, caso contrário modificaria o sistema legal pela alteração do seu sentido. Basicamente, o argumento foi de que o Judiciário passaria a atuar de forma irregular como legislador positivo.

### **3.2.1 Vertente Condutora - Possibilidade Jurídica do Pedido**

O Relator, ministro Dias Toffoli, alegou que a impossibilidade jurídica do pedido reconhecida na ADI 1.822 não obstava a análise de mérito na ADI 4.430. Não foram analisados naquela ocasião a compatibilidade dos dispositivos com a Constituição Federal. Ademais, a solução ali apontada não estaria em sintonia com o papel de tutela da lei fundamental adotado pelo STF recentemente.

Para Toffoli, a declaração de (in)constitucionalidade não seria a única forma que a Corte teria de julgar impugnações do gênero. O STF havia revisto o seu posicionamento inicial, permitindo a inserção, em ADI, de pedido de Interpretação Conforme a Constituição de determinada norma, em consonância com jurisprudência mis recente e já pacificada.

Além disso, a preliminar se confundiria com o próprio mérito da ação. O acolhimento ou rejeição da interpretação da norma, conforme pleiteia a requerente, seria dependente da conclusão do julgado. Ressalta ainda não serem procedentes as alegações feitas pelo Senado Federal de que o Controle de Constitucionalidade não se prestaria às avaliações de opções feitas pelo legislador. Tal entendimento contrastaria com a própria finalidade da jurisdição constitucional, estando o "direito de antena"<sup>20</sup> sujeito à observância dos princípios constitucionais.

Dessa forma, o julgamento das ADI's possibilitaria uma análise definitiva do STF sobre o assunto, evitando a insegurança jurídica decorrente de aplicação duvidosa pelos demais órgãos jurisdicionais e pela comunidade jurídica em geral.

---

<sup>20</sup> O ministro não adota nenhuma definição sobre o que seria "direito de antena", apenas indicando estar presente no art. 17 §3º da CF/88. Como o termo aparece frequentemente nos acórdãos, trago a perspectiva de Maria Victória Benevides. Segundo ela, seria um direito à comunicação "como um direito coletivo que supõe, necessariamente, uma atividade interativa. Exige, conseqüentemente, a abertura dos meios de comunicação para grupos legitimamente representativos na sociedade. No Brasil, esse direito de antena existe apenas para os partidos políticos". BENEVIDES, Maria Victoria. *Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia*, in Benevides, Maria Victoria, Vannuchi, Paulo e Kerche, Fábio (orgs.). Reforma política e cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

O ministro Gilmar Mendes também vota pelo conhecimento da ação, tecendo algumas considerações sobre o termo "legislador negativo". Segundo ele, quando Kelsen utilizara pela primeira vez essa expressão havia uma preocupação em estabelecer limites de autocontenção na jurisdição constitucional para pacificar o entendimento teórico sobre o assunto e tranquilizar os ânimos daquele contexto institucional. Ressalta que o "legislador negativo", em certo sentido, também seria "legislador positivo". Ao suprimir uma possibilidade admitida na lei, está-se dizendo que se admitem outras possibilidades, de modo que o termo seria equívoco.

Os ministros Luiz Fux, Ayres Britto e Cezar Peluso acompanharam o entendimento do relator sem novos argumentos.

### **3.2.2 Vertente Vencida - Impossibilidade Jurídica do Pedido**

A Ministra Carmem Lúcia inaugura a divergência ao optar pelo não conhecimento da ação, nos termos da decisão proferida pela Corte na ADI 1.822. Conforme os votos dos ministros Moreira Alves e Sepúlveda Pertence naquela ocasião, relembra que a declaração de inconstitucionalidade, conforme requer o impetrante da ADI 4.430, tornaria a distribuição do horário eleitoral gratuito equânime entre todos os partidos políticos. Isso levaria a uma modificação do sistema da lei pela alteração do seu sentido, o que importaria impossibilidade jurídica, uma vez que o Poder Judiciário, no controle de constitucionalidade dos atos normativos, só atua como legislador negativo e não como legislador positivo. Teria sido estabelecido, portanto, uma forma de distribuição. Declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados implicaria no estabelecimento de outra divisão.

Além dos argumentos elencados acima, o ministro Marco Aurélio traça considerações de caráter prático. Segundo ele, toda vez que o STF conclui de forma diversa do que em momento anterior, estimula o ajuizamento de novas ações. Não caberia, assim, adotar flexibilidade e estimular o ajuizamento de novas ações da competência do Supremo, que já decidiu sobre os mesmos dispositivos legais.

Segundo consta do acórdão, os ministros Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski acompanharam a divergência, sem novas considerações.

### **3.2.3 Decisão Final**

Por maioria, decidiu-se pela possibilidade jurídica do pedido e a consequente análise do mérito.

### **3.3. Mérito – Vertente Condutora**

#### **3.3.1. Dias Toffoli - Relator**

##### *3.3.1.1. Considerações iniciais*

Dias Toffoli inicia seu voto diferenciando a propaganda partidária da propaganda eleitoral, identificando-as como espécies do gênero propaganda política. Essa última, conforme entendimento doutrinário, seria toda aquela com finalidade eleitoral, não apenas com o intuito de obter votos, mas também de expor certo posicionamento político.

Dois princípios são considerados essenciais pelo ministro, o da liberdade e o da igualdade da propaganda política. No primeiro, tem-se total liberdade para criação da propaganda dentro das normas constitucionais e legais, decorrendo do pleno exercício do estado democrático de direito. Quanto ao segundo, preconiza que todos os partidos e candidatos deveriam ter as mesmas condições e oportunidades para veicularem seus programas e ideias.

O ministro destaca que, no caso da ADI 4.430 e 4.795, todos os dispositivos impugnados são da Lei das Eleições (9.504) e versam exclusivamente sobre propaganda eleitoral, cujo principal objetivo é a obtenção de votos, atuando como forte instrumento de convencimento do eleitor. No Brasil, conforme dados do TSE levantados por Toffoli, a televisão e o rádio estão presentes, respectivamente, em 95% e 81% das residências do país, sendo óbvia a importância de tais meios no convencimento do eleitorado e na divulgação das propostas do partido através do horário eleitoral gratuito.

Após concluir as considerações iniciais, o ministro passa a analisar as impugnações específicas levadas à análise do Supremo Tribunal Federal.

### *3.3.1.2. Da Inconstitucionalidade da exclusão dos partidos políticos sem representação na Câmara dos deputados da Propaganda Eleitoral Gratuita.*

Conforme mencionado anteriormente, o art. 47 §2º da lei 9.504/97 conta com a expressão “e representação na câmara dos deputados” para fins de distribuição do horário eleitoral gratuito. O partido PHS questionou a constitucionalidade dessa disposição, pois afrontaria o princípio da igualdade ao criar distinção indevida entre instituições (partidos) que se equivaleriam desde o registro definitivo no TSE.

Segundo Toffoli, a regulamentação infraconstitucional prevista no art. 17 §3º CF deve considerar a propaganda eleitoral gratuita como um mecanismo de efetiva participação no pleito eleitoral, assegurando o espaço de comunicação necessário ao candidato e ao partido político. A ela não se permite instituir mecanismos e exigências de modo a inviabilizar o próprio direito constitucional de participação dos partidos, sendo crucial garantir um mínimo razoável de espaço a todas as agremiações, propiciando também a renovação dos quadros políticos<sup>21</sup>.

A garantia de um mínimo de visibilidade a todos os partidos políticos já vem sendo aplicada há muito tempo pelo TSE<sup>22</sup>. O Tribunal considera que o tempo previsto no inciso I do art. 47 §2º deve ser distribuído igualitariamente entre todos os partidos com candidatos, independente de representação. Mesmo assim, o relator julga necessário declarar a inconstitucionalidade da expressão “e representação na Câmara dos Deputados”, pois a interpretação feita pelo TSE não teria a capacidade de expungir o conteúdo normativo do dispositivo com a retirada do sistema.

---

<sup>21</sup> Cita dois precedentes paradigmáticos da Corte: a ADI 1351 e 1354. Em julgamento conjunto, o STF declarou inconstitucional a cláusula de barreira que restringia substancialmente o direito dos partidos ao funcionamento parlamentar, ao horário partidário gratuito e a distribuição do fundo partidário.

<sup>22</sup> O ministro cita o art. 35 da Resolução 23.370/11, por meio da qual o TSE dispôs sobre a utilização do horário eleitoral gratuito para as eleições municipais de 2012.

### *3.3.1.3. A distribuição do tempo de propaganda eleitoral e a representação na Câmara dos Deputados: tratamento diferenciado à luz dos princípios da igualdade e da razoabilidade*

Após a análise de um dos pedidos do PHS na ADI 4.430, o ministro passa a observar a problemática da distribuição igualitária do horário eleitoral gratuito. Ao contrário do entendimento da impetrante, Toffoli considera constitucional a previsão do art. 47 §2º, II ao distribuir 2/3 do horário eleitoral proporcionalmente à representação dos partidos na Câmara dos Deputados.

Segundo o Relator, o critério adotado pela lei 9.504, ao mesmo tempo em que reserva espaço às minorias, não desconhece a realidade histórica da agregação de representatividade política experimentada por diversas agremiações que dominam o cenário político atual. Para Toffoli, os partidos políticos não são iguais, nem do ponto de vista jurídico e nem do ponto de vista da representatividade.

São, portanto, iguais no plano da legalidade, mas não no plano da legitimidade. Não se poderia colocar em igualdade de situações partidos que, submetidos ao teste de representatividade, angariam maior legitimação popular do que outros. Isso afrontaria de certa forma a soberania popular, consagrada no art. 1º parágrafo único da CF.

Entende também que a própria Constituição diferenciou partidos com representação dos sem representação, aqueles apenas com candidatos. Cita alguns exemplos como a capacidade de propor Mandado de Segurança Coletivo (art. 5º, LXX) e de impetrar ações de controle abstrato no STF (art. 103, VIII) que seriam garantidos apenas aos primeiros.

A distribuição proporcional à representação também espelharia as diversas tendências presentes na sociedade brasileira, em consideração a força eleitoral de cada uma delas, consoante com o sistema democrático proporcional, sem descuidar da garantia do direito das minorias.

Em suma, segundo sua perspectiva, a divisão igualitária do tempo entre todos os partidos não levaria em consideração a multiplicidade de fatores que influenciam o processo eleitoral.



#### *3.3.1.4. O partido criado durante a legislatura e o acesso ao horário eleitoral gratuito*

Foi justamente neste ponto que o relator inovou no entendimento anteriormente vigente. Apenas para retomar, vimos que o ministro declarou a inconstitucionalidade do termo “e representação na Câmara dos Deputados” presente no art. 47 §2º, ratificando o entendimento adotado pelo TSE e também considerou inconstitucional a interpretação que propunha a divisão igualitária do horário eleitoral.

Nesta parte do voto, o ministro se refere ao pedido da ADI 4.795 impetrada pelo partido Democratas. Vale relembrar que o DEM buscava dar Interpretação Conforme a Constituição ao inciso II, §2º do art. 47 com o intuito de afastar qualquer interpretação que viesse a estender às agremiações político partidárias que não elegeram representantes na Câmara dos Deputados o direito de participar do rateio proporcional dos 2/3 do tempo reservado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV. Feita essas considerações e retomando o pedido ora analisado, retorno ao voto do Relator.

Toffoli, em um primeiro momento, faz uma digressão acerca do sistema eleitoral proporcional de lista aberta e com votação uninominal adotado no Brasil. Segundo seu entendimento, exige-se das agremiações políticas um caráter nacional, mas permite que sejam formadas pelas elites/bases regionais. Ao eleitor, o sistema confere a possibilidade de eleger os parlamentares nominalmente a fim de representar seus interesses locais. Da mesma forma, o candidato eleito fica vinculado às bases da plataforma ideológica de seu partido.

Também ressalta a preocupação do sistema em não permitir que o partido ou coligação escolha a ordem dos candidatos dentro da lista partidária. Ela é formada a partir da “classificação” dos concorrentes de acordo com o número de votos obtidos, a fim de coibir a criação de uma elite política nacional.

A partir disso, conclui que, no sistema eleitoral brasileiro, a representatividade política do parlamentar não está simplesmente atrelada

à legenda partidária para a qual foi eleito. Embora a filiação partidária seja condição de elegibilidade (art. 14 §3º CF), o voto só na legenda é uma faculdade do eleitor (art. 176 do Código Eleitoral), opção essa exercida por pequena minoria dos eleitores - mais de 90% são votos nominais e apenas 9% na legenda, conforme dados do TSE<sup>23</sup>.

Dessa forma, não haveria como afirmar que, no sistema proporcional brasileiro, a representatividade política do parlamentar esteja simplesmente atrelada à legenda partidária para a qual foi eleito, colocando em segundo plano a legitimidade de escolha pessoal formulada pelo eleitor. Consequentemente, ficaria afastada a possibilidade de se declarar a inconstitucionalidade da interpretação proposta no pedido da ADI 4.795.

O ministro passa a analisar o princípio da liberdade de criação e transformação dos partidos políticos, presente no art. 17 *caput*<sup>24</sup> da Carta da República. Afirma ser legítimo extrair dele o entendimento de que, na hipótese de criação de um novo partido, para fins de acesso proporcional ao rádio e a televisão, a legenda leva consigo a representatividade dos deputados federais que para ela migraram diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos.

Segundo Toffoli, tal entendimento viabilizaria a permanência e o desenvolvimento das novas agremiações em sentido material, e não apenas em sentido formal e abstrato. O constituinte optara por uma sociedade pluralista (art. 1º, V, CF). A tentativa de conter a proliferação e atuação desses entes seria incompatível com o texto constitucional.

Além disso, impedir que o **parlamentar fundador**<sup>25</sup> de novo partido leve sua representatividade para fins de divisão do tempo de TV e rádio,

---

<sup>23</sup> STF: ADI 4.430, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 29/06/2012, pp. 174.

<sup>24</sup> Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos.

<sup>25</sup> Conforme manifestação do ministro Dias Toffoli e Gilmar Mendes nos debates, a Justiça Eleitoral concede 30 dias para a migração, nas hipóteses de criação de novo partido, conforme art. 1º, II da resolução 22.610 do TSE e a Cta nº 75535/2011: "possibilidade de filiação partidária no novo partido somente após o registro do estatuto na Justiça eleitoral, prazo razoável de 30 dias, contados do registro do estatuto partidário pelo TSE, para a filiação no novo partido". Assim, para Toffoli, apenas as migrações ocorridas dentro desse período importariam no "transporte" dessa cota de representatividade para fins de distribuição do horário eleitoral gratuito. As demais migrações não seriam consideradas no

afrontaria diretamente o princípio da livre criação ao atribuir um desvalor ao mandato do parlamentar, retirando-lhe parte das prerrogativas de sua representatividade política. A criação de novas agremiações também restaria desestimulada, especialmente por parte daqueles que já ocupam cargo na Câmara.

Dando sequência a seu voto, afirma que haveria um pareamento constitucional entre as hipóteses de criação, incorporação, fusão ou extinção dos partidos políticos (art. 17, caput CF). Portanto, caberia à lei e ao interprete preservar essa equiparação do sistema proporcional, de forma que o §4º do art. 47<sup>26</sup> da Lei das Eleições fosse aplicado quando da criação de uma nova agremiação.

A última questão enfrentada por Toffoli envolve o disposto no art. 47 §3º da lei 9.504: “a representação de cada partido na Câmara será a resultante da eleição”. Tal dispositivo já havia sido alterado pela lei 11.300/2006 a fim de evitar migrações indevidas. A redação original de 1997 previa o “início da legislatura” como marco temporal representativo para a distribuição do horário eleitoral. Porém, entre a eleição e o início da legislatura, diversos parlamentares eleitos migravam, alterando o quadro político partidário resultante das eleições.

Toffoli esclarece que, em 2007, após o julgamento conjunto de três Mandados de Segurança (26.602, 26.603, 26.604), o STF entendeu que a mudança de partido sem justa causa, no decorrer da legislatura, implicaria em perda de mandato do parlamentar. Após a decisão, o TSE emitiu a resolução 22.610/2007, considerando justa causa (i) a incorporação ou fusão do partido; (ii) criação de novo partido; (iii) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário ou grave discriminação pessoal.

O §3º do art. 47, ao adotar o marco da última eleição para fins de verificação da representação, não previu a hipótese de criação de novas agremiações partidárias durante a legislatura. Ao considerar que a criação

---

cálculo, ou seja, a representatividade “levada” é só a daqueles que criaram um novo partido (fundadores) na forma aceita pela justiça eleitoral.

<sup>26</sup> § 4º O número de representantes de partido que tenha resultado de fusão ou a que se tenha incorporado outro corresponderá à soma dos representantes que os partidos de origem possuíam na data mencionada no parágrafo anterior.

de partido político autoriza a migração dos parlamentares para a nova legenda, sem que se possa falar em infidelidade partidária ou em perda de mandato, essa mudança resulta, de igual forma, na alteração da representação política da legenda originária.

Ademais, para Toffoli, a CF não distingue, nas hipóteses do art. 17, qual o momento para auferir a representação da agremiação partidária, se resultante da eleição ou de momento posterior. Sendo assim, não pode fazer o legislador infraconstitucional nos casos de criação, fusão ou incorporação.

Dessa forma, o relator conclui que a não aplicação da distribuição do art. 47 §2º, II também aos partidos criados durante a legislatura implicaria conferir ao partido novo, que já nasce e conta com parlamentares, o mesmo tratamento conferido às agremiações já rejeitadas pelo voto popular e que, por isso, não contam com representação.

Não seria constitucional conceber a existência de partidos com representação e sem representação no Congresso Nacional. Se esse fosse o caso, os novos partidos, durante toda a legislatura em que foram criados, estariam impedidos de exercer outros direitos básicos, como ajuizar ADI ou Mandado de Segurança coletivo.

### **3.3.2 Ricardo Lewandowski**

O ministro acompanha a decisão do relator, tecendo considerações interessantes acerca da distribuição dos 2/3 do horário eleitoral gratuito as novas agremiações criadas durante a legislatura. Considera que o pedido do requerente na ADI 4.795 não deve prosperar.

Segundo seu entendimento, um exame objetivo do sistema eleitoral não comporta o argumento de que os novos partidos criados não submeteram seus estatutos ou programas aos eleitores.

Caso essa premissa estivesse correta, as agremiações fundidas não teriam funcionamento parlamentar, já que as legendas, quando se fundem, desaparecem do cenário político, dando lugar a um novo partido, com novo

estatuto e programa, sem necessidade de vinculação aos postulados anteriormente vigentes (art. 29, II e §4º lei 9.096).

### **3.3.3 Gilmar Mendes**

O ministro não apresenta voto escrito juntado no acórdão, apenas manifestação oral acompanhando o relator. Ao longo dos debates, Mendes tece reflexões extremamente relevantes para este trabalho.

Ao debater com Marco Aurélio e Joaquim Barbosa<sup>27</sup> a extensão da decisão que estava sendo encaminhada, admite que, a seu ver, o Tribunal estaria realizando um “experimentalismo institucional” ao considerar a migração para novas legendas como elemento apto a influir na distribuição do horário eleitoral gratuito. Isso porque o próprio legislador havia previsto uma alteração no §3º do art. 47 da lei 9.504, ao modificar o momento da representação para aquele resultante da eleição.

De toda forma, para Barbosa, a expressão “experimentalismo institucional” seria um “eufemismo para legislar”. Divergências a parte, apenas registro a manifestação de ambos os ministros, pois representam visões opostas do que a Corte, naquele julgamento, projetava da sua própria decisão: uma brusca interferência indevida no âmbito do legislativo ou um experimentalismo institucional acerca da extensão da viabilidade dessa interpretação, já que, conforme confessa Mendes, provavelmente haveria uma reação do legislativo.

Assim, ao acompanhar Toffoli em seu voto oral, o ministro Gilmar faz a seguinte consideração:

*Presidente, mais uma vez, louvando a habilidosa construção trazida pelo eminente Relator, eu subscrevo o seu voto, não perdendo obviamente de vista que o Parlamento disporá, esse é até um convite para que o parlamento continue operoso na construção da Reforma política para, de fato, vitalizar esse sistema, que é extremamente importante no desenvolvimento do Estado Democrático de Direito<sup>28</sup>.*

---

<sup>27</sup> STF: ADI 4.430, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 29/06/2012, pp. 58 e seguintes.

<sup>28</sup> Idem, pp.101

### **3.3.4. Luiz Fux, Carlos Ayres Britto (Presidente), Rosa Weber, e Celso de Mello**

Todos acompanham inteiramente o voto do ministro Dias Toffoli, sem novos argumentos. Quanto ao ministro Celso de Mello, não há voto juntado no acórdão, nem mesmo manifestação sobre o seu posicionamento definitivo até o término do presente trabalho<sup>29</sup>, constando sua posição apenas do extrato de ata.

## **3.4. Mérito - Vertentes Vencidas**

### **3.4.1 Distribuição Iguitária do Horário Eleitoral Gratuito**

#### **3.4.1.1 Cezar Peluso**

O ex-ministro realizou uma interpretação diversa do art. 17 da Constituição Federal. A seu ver, não há nele nenhuma distinção entre os partidos políticos, sendo concedido a todos, oficial e regularmente criados, direitos iguais.

Se o sistema e o ordenamento jurídico permitem que todos os partidos possam apresentar candidatos a cargos públicos, sem discriminá-los *a priori*, não teria sentido algumas determinadas agremiações obterem vantagem na concorrência. Segundo Peluso, a expressão “na forma da lei”, presente no art. 17 §3º da CF, não pode ser entendida como autorização para o legislador infraconstitucional violar a regra de isonomia, porque concede às agremiações a mesma condição de concorrência.

Adotando essa premissa, surgiriam duas alternativas para a presença de tal expressão no art. 17. A primeira e correta, a seu ver, configuraria mera autorização para regulamentar os aspectos práticos de como se dará o acesso aos meios de comunicação. A segunda possibilidade configuraria autorização para estabelecer discriminação. Essa só seria constitucional caso fosse baseada em critério justo que legitimasse a desigualação, tendo em vista a natureza desigual das situações, o que não ocorreria, para ele, no artigo 47 da lei 9.504. A igualdade de oportunidade plena seria essencial

---

<sup>29</sup> Última checagem feita no site do STF em 08/11/2014.

para que os partidos políticos tenham reais chances de convencer os eleitores.

Segundo Peluso, os dispositivos trazidos pelo relator que apontam a discriminação baseada no critério da representação no Congresso, como a legitimidade para impetrar ADI, são legítimos. Tais disposições, além de serem discriminações feitas pela própria Carta Magna, nada mais fazem do que considerar a representatividade de segmentos da opinião pública. Para Peluso, outorgar essa mesma legitimidade a partido que não tem representação no Congresso significaria atribuí-la indevidamente a um ente sem expressão popular.

Além disso, a tradicional interpretação, mantida também pelo Supremo, subordinaria a desigualação à lábil vontade do povo. Estaria baseada numa eleição passada, sem razão objetiva e permanente que justifique a exceção ao princípio da igualdade. Essa preferência aos partidos com representação levaria à tendência de perpetuação da hegemonia dos partidos com maior representação no Congresso.

A principal inconveniência, reconhecida por Peluso, está no grande número de partidos. Segundo ele, isso ocorre devido à falta de exigência para a criação de agremiações representativas de parcelas ponderáveis da opinião pública, que tenham ideário, programas concretos e comprometimento a eles. Todavia, esse não seria um argumento válido para desconsiderar a igualdade da distribuição.

Aponta também quem todos os partidos apresentam candidatos para as eleições, tendo as coligações um papel importante na diminuição do número de concorrentes.

#### **3.4.1.2. Marco Aurélio**

O voto foi feito oralmente e de forma breve, ressaltando pontos já levantados por Peluso, mas de forma mais enfática. Segundo o ministro, a propaganda eleitoral não tem como intuito afirmar ou reafirmar uma posição já existente na Câmara dos Deputados, visa, acima de tudo, esclarecer os eleitores. Acompanha o posicionamento anterior sem novos argumentos.

### **3.4.1.3. Decisão da Vertente**

Declara inconstitucional o inciso II e parte do inciso I do art. 47 §2º da lei 9.504. A nova estrutura normativa, segundo Peluso, ficaria da seguinte forma:

*§2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § anterior, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios:*

*I - Iguatariamente*

### **3.4.2. Totalmente Improcedente**

#### **3.4.2.1 Joaquim Barbosa**

Barbosa teve o voto mais sucinto e enfático de todos. Segundo o ministro, não haveria ele recebido delegação do povo brasileiro para reescrever uma lei tão importante que está em vigor há 15 anos.

A Ação Direta em julgamento estaria fora dos padrões das ações constitucionais de controle abstrato, pois estaria resolvendo um problema pontual de certas agremiações, tendo efeito concreto que beneficiaria o partido recém-criado (PSD).

Concluiu, no final de seu voto, que o STF estaria “pisando em espinhos” e profetizou: “não sabemos as consequências deletérias que essa deliberação poderá trazer ao quadro político brasileiro. Eu tenho certeza que não será boa, não será boa!”<sup>30</sup>

#### **3.4.2.2 Carmem Lúcia**

A Ministra inicia seu voto retomando a sua posição quanto a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, na qual ficou vencida. Ao observar o mérito da questão, invoca o sistema constitucional eleitoral construído na ideia de representação partidária ou pluripartidária (art. 17, caput, CF).

Para Carmem Lúcia, a democracia representativa é cogitada, fomentada e exercida na prática, legitimando-se pelo resultado obtido nas

---

<sup>30</sup> STF: ADI 4.430, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 29/06/2012, pp. 72.



urnas. Nesse sentido, o critério adotado pela lei 9.504 não contraria o sistema de governo presidencialista (majoritário), mas efetiva a democracia representativa, vinculada aos partidos e aos arranjos partidários.

Tais arranjos políticos, como as coligações, viabilizariam o acesso ao poder. A distribuição do horário eleitoral gratuito é feita levando em conta a soma do número de representantes de todos os partidos que a integram. Alianças políticas com menor número de candidatos passariam a contar com maior tempo de propaganda no rádio e na tv. Assim, as coligações reafirmam, e não refutam o critério do art. 47 §2º, II.

Nesse cenário, a Ministra ressalta que os partidos coligados deixam de ser isoladamente considerados, observadas as prerrogativas das coligações, em função das quais se define a distribuição dos mandatos para a legislatura, como ficou decidido pelo STF no MS 20.260 e 30.272.

Nesse sentido, deve-se de respeitar a segurança jurídica dos partidos políticos e das coligações, cujo tempo de propaganda eleitoral tenha sido definido pelo resultado das eleições pretéritas para a Câmara dos Deputados. Não obstante para a Ministra não seja possível alegar direito adquirido a manutenção de regimes jurídicos, também não há como desconsiderar o ato jurídico aperfeiçoado nos termos do art. 47 §2º, II.

A associação entre o tempo de propaganda eleitoral no rádio e na TV e o número de candidatos eleitos para a casa legislativa por determinada coligação, homenagearia o esforço conjunto dos partidos para a superação do coeficiente eleitoral e partidário. Desconsiderar a estrutura e o apoio dado ao candidato pelo seu antigo partido, permitindo a "portabilidade da representação", não seria congruente com o sistema adotado no Brasil.

Um argumento de ordem prática levantado pela Ministra considera a formação histórica dos partidos brasileiros. Aqueles fundados por indivíduos que perderam espaço de comando nos antigos partidos e criaram uma nova agremiação não contaram com nenhum benefício advindo dessa nova interpretação do STF.

Quanto à alegação de afronta ao princípio da igualdade, Carmem Lúcia retoma o argumento da igualdade formal, mas não material. No caso

da cláusula de barreira (ADI 1351 e 1354), o STF julgou inconstitucional o critério adotado, pois levava o partido ao “desaparecimento por inanição”. Não é o que se observaria com os critérios adotados pelo art. 47, porque não revelam em si, desproporcionalidade.

Segundo a Ministra, a invocação do princípio da igualdade de oportunidades para distribuir igualitariamente o tempo do horário eleitoral desconsideraria a representatividade efetiva do partido e subjugaria o interesse coletivo ao interesse partidário, em inegável inversão dos valores constitucionais. Conclui, portanto, pela improcedência da ADI 4.430 e 4.795

### **3.5 Decisão e Considerações Finais**

Em conformidade com o voto do relator Dias Toffoli, ficou decidido (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “e representação na Câmara dos Deputados” contida na cabeça do §2º do art. 47 da Lei nº 9504/97; (ii) dar interpretação conforme a Constituição Federal ao inciso II do §2º do art. 47 da mesma lei, para assegurar aos partidos novos, criados após a realização das eleições para a Câmara dos Deputados, o direito de acesso proporcional aos 2/3 do tempo destinado à propaganda eleitoral no rádio e na televisão, considerada a representação dos deputados federais que migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda na sua criação.

O mesmo passou a ser aplicado ao **fundo partidário**, conforme entendimento do Tribunal Superior Eleitoral<sup>31</sup>. Antes do julgamento da ADI 4.430, o PSD recorreu ao TSE para que fosse reconhecida a sua participação no rateio do fundo partidário. A questão, obviamente, deriva da decisão proferida na ADI 4.430, pois versa, na essência, sobre a “portabilidade” ou não da representação.

O ministro Dias Toffoli, integrante do TSE na época, pede vista do processo para manifestar seu voto apenas após o julgamento das ações que tramitavam perante o STF acerca do tema. Concluído o julgamento no Supremo, a Corte Eleitoral aplica de forma análoga ao fundo partidário a decisão proferida na ADI 4.430.

---

<sup>31</sup> Petição nº 174793.

Concluída a análise da ADI 4.430 e 4.795 e feita as considerações do fundo partidário, passo a análise do Projeto de Lei que, três meses após as decisões do TSE e do STF, alterou frontalmente o entendimento externado pela Suprema Corte.

#### **4. Projeto de Lei 4.470<sup>32</sup>/<sup>33</sup>**

Para uma melhor compreensão dos debates, é necessário entender o contexto deliberativo da tramitação, iniciada no início de 2013. A discussão no Congresso estava pautada em um contexto de mobilização política intenso, não só por se tratar da proximidade do pleito eleitoral, mas também pela articulação de novas legendas que procuravam surgir no cenário brasileiro.

A candidata à presidência nas eleições de 2014 pelo PSB, Marina Silva, articulava a criação do REDE<sup>34</sup>. Estavam também em processo de formação o Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e o Solidariedade (SD), ambos com registro reconhecido no TSE em 24 de setembro de 2013. Cogitava-se também uma fusão entre PMN e PPS, que posteriormente restou frustrada. Toda essa movimentação foi, possivelmente, impulsionada pela decisão do STF que permitiu a “portabilidade da representação”.

O PL 4.470 foi apresentado em 19 de setembro de 2012 pelo deputado federal Edinho Araújo (PMDB-SP) e outros parlamentares<sup>35</sup>. Em sua redação original, previa apenas alterações na lei 9.504 e na lei 9.096, com o intuito de excluir do ordenamento jurídico a possibilidade interpretativa assentada pelo STF no julgamento da ADI 4.430. Basicamente, desconsiderava as mudanças de filiação partidária para a

---

<sup>32</sup> Todos os documentos analisados neste item, assim como os detalhes da tramitação, estão disponíveis em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=556261>. Acesso em: 08 nov. 2014.

<sup>33</sup> As mudanças no texto da lei podem ser vistas na tabela do Anexo I, no final do trabalho.

<sup>34</sup> Não teve seu registro reconhecido pelo TSE.

<sup>35</sup> Rubens Bueno - PPS/PR; Bruno Araújo - PSDB/PE; Jilmar Tatto - PT/SP; Henrique Eduardo Alves - PMDB/RN; Antonio Bulhões - PRB/SP; Arthur Lira - PP/AL; André Figueiredo - PDT/CE; Lincoln Portela - PR/MG; Givaldo Carimbão - PSB/AL.

distribuição proporcional dos 95% do fundo partidário e dos 2/3 do horário eleitoral gratuito, em quaisquer hipóteses<sup>36</sup>.

A única exceção estaria prevista no art. 29 §6º<sup>37</sup> da lei 9.096, em casos de fusão ou incorporação. Nessas hipóteses, a alteração no dispositivo previa que deveriam ser somados **exclusivamente os votos obtidos por esses na última eleição para a Câmara dos Deputados**. Isso excluiria a “portabilidade da representação” dos parlamentares não pertencentes aos partidos fundidos ou incorporados que migrassem para a nova agremiação criada.

#### **4.1 Razões e Justificativas**

Ao propor um Projeto de Lei, deve-se também apresentar, junto com as alterações/inserções normativas almejadas, a “justificação”, por escrito, no mesmo documento.

Segundo as razões ali expressas, as normas a sofrerem alteração não dispunham sobre os casos de migração partidária que ocorressem durante a legislatura. Isso acabaria afetando a previsibilidade institucional do fundo partidário e do horário de propaganda eleitoral no rádio e na televisão ao causar insegurança jurídica tanto para os partidos existentes como para os que viessem a existir. Os primeiros porque passariam a “batalhar entre si” para manter ou angariar deputados quando uma agremiação fosse criada. Aos segundos, porque não teriam certeza do direito em questão, e acabariam também inseridos nesta disputa.

---

<sup>36</sup> art. 41-A da Lei 9.096:

Do total do Fundo Partidário:

I – 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; e

II – 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Parágrafo Único: “Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, em quaisquer hipóteses, ressalvado o disposto no § 6º do art. 29.”;

Acréscimo do §7º ao art. 47 da Lei 9.504:

“Para efeito do disposto no inciso II do § 2º, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, em quaisquer hipóteses, ressalvado o disposto no § 6º do art. 29 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.”

<sup>37</sup> § 6º do art. 29:

“Havendo fusão ou incorporação, devem ser somados exclusivamente os votos dos partidos fundidos ou incorporados, obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão.”

Impedir o parlamentar de levar consigo os recursos do fundo e do horário eleitoral, segundo os propositores, valorizaria os partidos e evitaria distorções e casuísmos. Estaria preservada a perenidade do partido enquanto instrumento do pluralismo político, permitindo a ele exercer com segurança os seus preceitos e fruir do seu resultado nas eleições.

Pode-se observar que os principais argumentos, na apresentação do Projeto de Lei, voltaram-se a uma valorização da figura do partido, preservação da segurança jurídica e manutenção da “harmonia congressual”. A seguir, iniciarei a análise dos argumentos apresentados durante as sessões deliberativas para a aprovação do projeto na Câmara dos Deputados.

A tramitação completa até a aprovação ocorreu em três sessões deliberativas. A primeira aprovou o requerimento de urgência para a tramitação do projeto no dia 16 de abril de 2013. As duas sessões extraordinárias restantes ocorreram no dia 17 de abril de 2013 e 23 de abril de 2013, sendo que a primeira contou com aproximadamente 14 horas de duração.

## **4.2 Sessões Deliberativas**

### **4.2.1 Sessão Deliberativa Ordinária**

O início dos debates sobre o PL 4.470 teve início com a proposição do requerimento de urgência nº 7.494<sup>38</sup>. A urgência é um dos regimes de tramitação possíveis na Câmara e dispensa algumas exigências e formalidades regimentais, com exceção da distribuição dos pareceres das Comissões em plenário e do quórum para deliberação. Há projetos que nascem urgentes devido ao seu conteúdo, com previsão no próprio regimento interno da Câmara<sup>39</sup>. Outros se tornam urgentes com a aprovação de requerimento pelo plenário

---

<sup>38</sup> Iniciativa dos Srs. José Guimarães, Líder do PT; Eduardo Cunha, Líder do PMDB; Eduardo Sciarra, Líder do PSD; Anthony Garotinho, Líder do Bloco PR,PTdoB,PRP,PHS,PTC,PSL,PRTB; Arthur Lira, Líder do PP; e André Figueiredo, Líder do PDT.

<sup>39</sup> Para mais informações a respeito dos regimes de tramitação: <<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/processolegislativo/fluxo/plTramitacao/contudoFluxo/05.html>>. Acesso em 09 nov. 2014.

É fácil observar na manifestação de diversos parlamentares o descontentamento com a posição adotada pelo Judiciário. O STF teria desconsiderando a importância do partido ao parlamentar, que fornece estrutura, financiamento, e apoio, para permitir que Deputados, uma vez eleitos, dirijam-se a recém-criada agremiação no meio da legislatura, transportando parcela do horário eleitoral e do fundo partidário. Nesse sentido, o deputado José Guimarães (PT-CE) <sup>40</sup> argumenta pela importância da proposta ao garantir a soberania popular por ocasião da eleição e respeitar os partidos políticos que nascem com projetos, vão às ruas e são eleitos, valorizando a importância da história dos partidos políticos.

Toffoli, ao julgar a ADI 4.430, adotou entendimento similar para afastar a distribuição igualitária do horário eleitoral gratuito. Contudo, para grande parte dos deputados, a decisão do STF já havia, mesmo que em menor extensão em relação ao pedido do PHS, desconsiderado a importância do partido no processo eleitoral e de certa forma também a sua trajetória política.

Ronaldo Caiado (DEM-GO) <sup>41</sup> lembrou que o Legislativo já havia decidido anteriormente ser a representação resultante da eleição (art. 47 §3º lei 9.504), tendo o STF alterado a regra bem no momento da criação do PSD. Segundo o parlamentar, acabou-se “penalizando” os partidos anteriormente formados, pois não contaram com a “portabilidade da representação”, como foi o caso do próprio DEM.

Também destaco o posicionamento do primeiro beneficiado da decisão do STF, o PSD, durante as votações. O partido foi a favor da

---

<sup>40</sup> “Esse projeto é importante porque, ao garantir a soberania popular por ocasião da eleição, fortalece os partidos políticos nesta Casa. Precisamos fazer com que os partidos que nascem de suas propostas e que vão às urnas sejam respeitados. Não podemos permitir que, devido à conveniência eleitoral, as pessoas mudem de partido e levem o tempo de televisão e os recursos do Fundo Partidário. Não podemos permitir isso”.

Manifestação do deputado José Guimarães. Diário da Câmara dos Deputados; Ano LXVIII, nº 062 – Quarta feira, 17 de Abril de 2013 – Brasília – DF, pp. 118 do arquivo digital. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=556261>

<sup>41</sup> “Esta Casa alterou a legislação eleitoral, alegando que o tempo de rádio e televisão e o fundo partidário eram definidos de acordo com o resultado das urnas. Esse sempre foi o parâmetro, a trena para se poder definir o que cada partido aqui tinha. No momento da criação do PSD, essa regra foi alterada. Vários partidos aqui foram penalizados com perda de Parlamentares e também de tempo de televisão e do fundo partidário.”  
Manifestação do deputado Ronaldo Caiado; idem.

aprovação do projeto e do requerimento de urgência, tendo o deputado Eduardo Sciarra (PSD-PR) <sup>42</sup> argumentado que a criação de seu partido foi um movimento político grande, pautado na luta por alianças políticas, sem preocupação com o tempo de TV e o fundo partidário, conquistados posteriormente no judiciário. O problema estaria, após a decisão da Suprema Corte, no surgimento de um “mercantilismo” por parte de vários outros partidos que estavam sendo criados. Segundo seus dados, haveria a mobilização para a formação de cerca de 30 novos partidos à época.

Eduardo Cunha (PMDB) <sup>43</sup> também insistiu na perspectiva de que os deputados haveriam virado “mercadoria”, representado 2 ou 3 segundos de tempo do horário eleitoral e uma cifra do fundo partidário. Concordou com a manifestação do deputado Sciarra ao dizer que o surgimento do PSD foi resultado de um movimento político concreto. Todavia, a “portabilidade da representação” teria sido originada de uma falha de interpretação legislativa no caso da fidelidade partidária ao não prever a hipótese de criação de um novo partido no curso da legislatura. Para o deputado, o judiciário criou uma anomalia com a decisão proferida na ADI 4.430 e caberia ao Congresso corrigi-la.

---

<sup>42</sup> “Fomos à luta. Fomos buscar, por meio de alianças, por meio de entendimentos políticos, algo que não tínhamos certeza se poderíamos obter (...) Nós fomos à luta, sabendo que, com a força política que tínhamos formado, poderíamos buscar alianças e buscar aquilo que era o nosso sonho: criar um grupamento partidário que pudesse disputar as eleições e crescer pouco a pouco. Portanto, não é admissível ouvirmos neste plenário que houve casuísmo. O PSD, quando foi criado, repito, não tinha certeza de tempo de rádio e televisão. Estávamos prontos para disputar a eleição com aquele que era o tempo mínimo dos partidos políticos (...) Nós entendemos que, da mesma forma, é legítima a pretensão de outros partidos que estão buscando essa alternativa. Mas, por outro lado, estamos vendo um enorme mercantilismo por parte de vários outros partidos que estão buscando a sua formação. Isso, sim, é ruim para a política brasileira.”  
Manifestação do deputado Eduardo Sciarra; *ibidem* pp. 125.

<sup>43</sup> “o PSD, quando se formou, não se formou buscando tempo de televisão, não se formou buscando fundo partidário. Ele se formou pela deficiência que tivemos da interpretação da fidelidade partidária, que teve uma ausência de janela. Eram Parlamentares que estavam insatisfeitos nas suas legendas, com problemas em suas legendas e queriam uma alternativa. Quando o PSD surgiu, na legislação vigente, esses Parlamentares usaram como janela. Nenhum dos Parlamentares que migraram para o PSD o fizeram para transferir o seu tempo de televisão ou para transferir seu fundo partidário. Não havia essa visão no cenário. A visão era política. Depois que o Poder Judiciário deu o direito da transferência do tempo de televisão e o da transferência do fundo partidário, gerou-se o mercado (...) Esse início, hoje, é o início da correção de um erro da forma de interpretação do Poder Judiciário da criação de novos partidos; de um erro, que é essa deformação do sistema que nós temos, porque não dá para conviver com a fidelidade partidária, que nos obriga a ficar na legenda, e permitir que a gente transfira o tempo de televisão e o fundo partidário. São duas coisas incoerentes.”  
Manifestação do deputado Eduardo Cunha; *ibidem*, pp. 130.

A favor também da urgência foi o deputado Lincoln Portela (PR-MG)<sup>44</sup>. Em sua manifestação, o parlamentar citou uma proposta de sua autoria com o escopo de aumentar o número de assinaturas necessárias para a criação de partidos, indo de 480.000 para 1.500.000. Independentemente dos critérios do Projeto de Lei, o parlamentar foi o único a externar uma preocupação similar com a do ministro Cezar Peluso: a necessidade de impor limites mais rígidos para a criação de partidos políticos.

O PSB, PV, PSDB e o PSOL atuaram em conjunto contra a aprovação do PL 4.470. O consideram totalmente casuístico e destinado a agir frente a uma conjuntura eleitoral precipitada, com o intuito de impedir a criação de novas agremiações.

Alfredo Sirkis (PV-RJ)<sup>45</sup> rebateu a colocação apresentada por alguns deputados em relação à necessidade de se valorizar o partido político no sistema eleitoral brasileiro por meio da aprovação do projeto. Segundo ele, a possibilidade concedida pelo STF teria prestigiado a cultura eleitoral brasileira, já que a maioria dos votos são nominais. Ressaltou ser a maioria dos candidatos eleitos não pelo voto na legenda partidária, mas sim pela somatória dos votos individuais de todos os candidatos da legenda.

O deputado Walter Feldman (PSDB-SP)<sup>46</sup> foi o único a trazer diretamente as razões externadas pela vertente vencedora no julgamento da ADI 4.430. Destacou a importância do caráter pluripartidário e da diversidade ideológica no cenário político, que só se materializa com os instrumentos do exercício partidário. Retomou também a posição de Toffoli ao esclarecer que a diferença partidária não pode ser reduzida, amputada

---

<sup>44</sup> "Sr. Presidente, eu quero comunicar a esta Casa que eu tenho um projeto de lei que passa para 1,5 milhão de assinaturas o número exigido para a criação de novos partidos, porque 480 mil, pelo crescimento populacional do Brasil, eu acho um número irrisório."

Manifestação do deputado Lincoln Portela; *ibidem*, pp. 123

<sup>45</sup> "Na verdade, a maioria dos Parlamentares foi eleita não pelo voto de legenda partidária, mas pelo somatório dos votos individuais de todos os candidatos da legenda. Não é a mesma coisa. Na cultura política brasileira, que emana de nosso sistema eleitoral, a votação é para o candidato."

Manifestação do deputado Alfredo Sirkis; *ibidem*, pp. 124

<sup>46</sup> O parlamentar se posicionou diversas vezes contra a aprovação do requerimento de urgência e, posteriormente, do projeto. A nota 55 ilustra a sua manifestação final, quando já aprovada a redação final na Câmara dos Deputados, e engloba todos os temas tratados nas intervenções anteriores.



ou limitada e a questão da “portabilidade” deriva diretamente do direito a livre organização partidária, conforme decidido pela Suprema Corte.

Por fim, esclareceu que o projeto, caso aprovado, seria novamente conduzido ao Supremo Tribunal Federal. Isso implicaria em uma indesejável judicialização da questão; algo a se evitar, tendo em vista a importância da discussão e da busca do consenso progressivo que expresse efetivamente a opinião de uma maioria, baseada na legislação brasileira e principalmente na Constituição<sup>47</sup>.

#### **4.2.2 Sessão Deliberativa Extraordinária**

Após a aprovação do requerimento de urgência, a deliberação ocorreu em duas outras sessões extraordinárias<sup>48</sup>. A primeira movimentação relevante foi o parecer do relator, deputado Magela (PT-DF)<sup>49</sup>, relativo ao

---

<sup>47</sup> “Vejam bem, Srs. Deputados, o que estaríamos fazendo, a lesão máxima, em votação que não corresponde à decantação necessária que nós, Parlamentares, fazemos no debate das matérias, nas Comissões e mesmo no Plenário. Por meio de requerimento de imediata votação de mérito, queremos aprovar matéria que seguramente cairá, de novo, no julgamento do Supremo Tribunal Federal. Vejam a gravidade, novamente, de estarmos judicializando essa matéria, algo que estamos tentando evitar, tendo em vista uma relação de discussão, que o próprio Presidente tem levado, da busca de consensos progressivos ou daquilo que expresse efetivamente a opinião de uma maioria, baseada na legislação brasileira, principalmente na nossa Constituição”.

Manifestação do deputado Walter Feldman; *Ibidem* pp. 116-117.

<sup>48</sup> Sessão extraordinária é aquela que “se realiza em dia ou hora diversos dos prefixados para as sessões ordinárias. Tem a duração de quatro horas e é destinada exclusivamente à discussão e votação das matérias constantes da Ordem do Dia”. Definição retirada do Glossário da Câmara. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/glossario/s.html#Sess&atilde;oextraordin&acute;ria>> . Acesso em: 09 nov. 2011.

<sup>49</sup> **II – Voto**

“A proposição, além de reforçar o papel dos partidos políticos como instrumento institucional de representação ideológica da sociedade, também traz maior segurança nas questões afetas à distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do tempo de propaganda no rádio e na televisão, quando ocorrerem migrações e/ou criação de novas agremiações partidárias já no curso da Legislatura iniciada com o final do pleito eleitoral. De outro ângulo, as modificações sugeridas têm o cunho de dar maior relevo ao instituto da fidelidade partidária, na medida em que dificulta, pelas restrições parciais que propõe tanto em face das mudanças partidárias após as eleições quanto em relação à criação de novas legendas. Assim, as alterações propostas reforçam a sistemática vigente acerca do tratamento legal deferido à distribuição dos recursos do Fundo Partidário, bem como em face da distribuição do horário eleitoral gratuito, tendo como parâmetro a composição das bancadas partidárias após o resultado das eleições. De mais a mais, como bem destaca a justificação do projeto de lei, o mandamento constitucional segundo o qual os partidos políticos têm direito aos recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão estará garantido na distribuição de 5% do Fundo Partidário em partes iguais a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, bem como na distribuição igualitária, entre todos os partidos e coligações, de um terço do horário reservado à propaganda de cada eleição. Afirma-se ainda, quanto ao migrante, que nada lhe será tolhido, eis que assegurada sua prerrogativa do pleno exercício parlamentar. É relevante destacar ainda que, através do

posicionamento da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) sobre a constitucionalidade do projeto. Votou-se pela constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa do PL nº 4.470 e, no mérito, pela aprovação. Da mesma forma decidiu o plenário. Em ambos os casos, não houve novos argumentos.

Aprovado o texto original, foram analisadas as sete propostas de emendas, a maioria delas com intuito de impedir que a lei entrasse em vigor após as eleições de 2014. Todas foram rejeitadas pela ampla maioria favorável ao projeto, com exceção da emenda número 5. Ela foi responsável pela alteração na distribuição do horário eleitoral gratuito previsto no art. 47 §2º, I e II da lei 9.504. A redação final da emenda foi aprovada na Câmara e no Senado e integra a lei 12.875:

*Art. 47.....*

*§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios:*

*I – 2/3 (dois terços) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram;*

---

presente projeto de lei, o Congresso Nacional reafirma suas prerrogativas constitucionais, regulando de forma abrangente – e sem deixar margens de dúvidas para a atuação no Judiciário Eleitoral – as intercorrências que porventura venham a ocorrer no quadro político-partidário após o final das eleições respectivas, não deixando, como dito, incertezas acerca do tratamento legal que deve ser dispensado aos recursos do Fundo Partidário e à distribuição do horário político. Assim, o projeto de lei em análise reforça a opção feita pelo legislador derivado, que caminhou na definição do marco temporal como parâmetro para a definição do Fundo Partidário e do tempo de propaganda político-eleitoral como sendo o da composição numérica das bancadas resultantes da eleição, e não o do tamanho posterior da bancada”.

### **III – Conclusão**

“Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa do PL nº 4.470, de 2012, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei”.

Parecer da CCJC emitido pelo deputado Magela; Diário da Câmara dos Deputados, Ano LXVIII, nº 063 – Quinta-Feira, 18 de Abril de 2013 – Brasília – DF, pp. 100-102 do arquivo digital. Disponível em

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=556261>.

*II — do restante, 1/3 (um terço) distribuído igualmente e 2/3 (dois terços) proporcionalmente ao número de representantes eleitos no pleito imediatamente anterior<sup>50</sup> para a Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.*

As modificações são latentes. Fragmentou-se o 1/3 destinado a todos os partidos, independentemente da representação, em duas partes: (i) 1/3, ou 1/9 do tempo total (11%) seria distribuído, sem exceção, a todos os partidos com candidatos; (ii) 2/3, ou 2/9 do tempo total (22%) passariam a ser distribuídos proporcionalmente ao número de representantes eleitos no pleito imediatamente anterior para a Câmara dos Deputados.

Dessa forma, emenda número 5 diminuiu a parcela do tempo destinado a todos os partidos com candidatos de 33% para 11% do horário eleitoral. Isso significa que 32 partidos<sup>51</sup> teriam direito a essa nova porcentagem três vezes inferior. A parcela mais significativa (89%), resultante do inciso I e da segunda parte do inciso II, seria destinada proporcionalmente às agremiações políticas com representantes na Câmara dos Deputados.

No parecer da CCJC, o deputado Magela (PT-DF) <sup>52</sup> declarou posicionamento favorável à constitucionalidade da emenda nº 5, mas a rejeitou no mérito. Não houve nenhuma justificativa do deputado no documento e nem mesmo nos questionamentos posteriores feitos em plenário, o que gerou certo desentendimento com alguns parlamentares.

---

<sup>50</sup> O trecho “imediatamente anterior” prejudicaria, naquele momento, os partidos criados durante a legislatura, por não terem participado das últimas eleições. Ronaldo Caiado (DEM-GO), autor da emenda, faz a seguinte colocação, em plenário, durante a votação: “Sr. Presidente, esclarecendo que todos os partidos ganham tempo, com exceção do PSD. Só ele é que mantém o tempo que retirou de outros partidos que aqui perderam. Exatamente a recomposição e a ampliação do tempo a todos os partidos instalados na Câmara dos Deputados, mantendo também o tempo igualitário para os partidos que não têm representatividade”. Ibidem, pp. 329

<sup>51</sup> Conforme registro do TSE, consultado pela última vez no dia 01/11/2014.

<sup>52</sup> “Reconhecemos a constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e rejeitamos no mérito”. Ibidem, pp. 253 e seguintes.

O proponente da emenda, o deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO) <sup>53</sup>, também a defendeu de forma bem simplista e breve. Argumentou que aumentaria o tempo dos partidos com representação, sendo todos beneficiados, menos o PSD que havia adquirido parcela do tempo.

O argumento foi rebatido pelos líderes da minoria. Segundo eles, essa perspectiva refletiria a pouca deliberação na votação de uma emenda tão importante e ao mesmo tempo pouco discutida pelos parlamentares. Os principais defensores contra a aprovação foram, novamente, o PSOL, PSDB, PV e PSB.

De acordo com as manifestações dos líderes da minoria, os principais prejudicados seriam os pequenos e médios partidos e as agremiações sem representação. Os primeiros são altamente dependentes da parcela distribuída igualmente, pois não desfrutam de composição numericamente relevante na Câmara dos Deputados. Já os partidos sem deputados seriam prejudicados por motivos óbvios: teriam uma participação ainda menor do que os poucos segundos provenientes da distribuição igualitária. Chico Alencar (PSOL-RJ) <sup>54</sup> também apontou que a emenda seria uma espécie de “cláusula de barreira”, prejudicial aos partidos ideológicos não inseridos no Congresso.

As últimas considerações relevantes foram feitas pelo deputado Walter Feldman (PSDB-SP) <sup>55</sup>, que citou diretamente trechos da emenda da

---

<sup>53</sup> Ver nota 50.

<sup>54</sup> “E olhem que parece que, nessas mil contas aí, o PSOL ganharia alguns segundos. O PSTU e o PCB, que são partidos ideológicos, ficariam esmagados (...) Os pequenos partidos ideológicos sem representação aqui, mas que têm Vereadores e Deputados Estaduais, ficariam esmagados de vez. É uma clausulazinha de barreira; mais uma”.

Manifestação do deputado Chico Alencar; *Ibidem* pp. 331.

<sup>55</sup> “A Constituição Federal não mudou. Seus princípios e fundamentos são os mesmos. O PSD obteve direito ao tempo de TV e aos recursos do Fundo Partidário, com base proporcional aos Parlamentares que ingressaram quando da sua criação. Hoje, o partido faz parte da bancada governista. Por quais motivos estão querendo proibir a criação de um partido que representa a nova política? Será que não poderemos ter os mesmos direitos? Teremos a oportunidade de levar à sociedade cidadãos que de fato a representem? Quero lembrá-los do posicionamento do STF, no caso do PSD, no ano passado. O Supremo Tribunal Federal afastou a interpretação da lei vigente no sentido de negar ao PSD o direito ao tempo de TV e ao acesso aos recursos do Fundo Partidário em bases proporcionais aos Parlamentares que ingressaram em suas fileiras quando de sua criação. O relator da ADI 4430/DF foi o ministro Toffoli, tendo sido acompanhado pelos ministros Luiz Fux, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Ayres Britto. Foram vencidos os ministros

ADI 4.430. O parlamentar retomou diversos pontos elencados pelo STF, como a afronta ao princípio da livre criação dos partidos políticos ao atribuir uma desvalorização ao mandato do Parlamentar que migrara para novo partido, retirando-lhe parte das prerrogativas de sua representatividade; a inviabilidade de incidência do critério do desempenho eleitoral para o caso de criação de nova legenda partidária e a diferença entre a situação de migração direta de Deputados Federais para partido político novo (criação, fusão e incorporação) e a hipótese de migração para legenda que já participara de eleições anteriores (justa causa sem perda de mandato - resolução nº 22.610 do TSE).

Ademais, a aprovação do Projeto de Lei nº 4.470 representaria, conforme também afirmado pelo PSOL, uma verdadeira barreira aos novos

---

Joaquim Barbosa, Carmen Lúcia, Cezar Peluso e Marco Aurélio. 'O peso do parlamentar deve ser considerado, sim, no caso de uma migração para uma nova legenda', disse o relator. 'As restrições impostas pela lei não são compatíveis com os princípios democráticos que regem a própria Constituição', afirmou o ministro Fux ao anunciar seu voto. 'O sistema político-partidário no Brasil não é estático, é dinâmico', disse Lewandowski. Toffoli enfatizou que o art. 17, caput, da Constituição Federal equipararia as hipóteses de criação, fusão e incorporação de partidos políticos. Invocou a liberdade de criação dos partidos políticos, a inviabilidade de incidência do critério do desempenho eleitoral para o caso de criação de nova legenda partidária e a diferença entre a situação de migração direta de Deputados Federais para partido político novo (criação, fusão e incorporação) e a hipótese de migração para legenda que já participara de eleições anteriores (justa causa sem perda de mandato). O pluripartidarismo é de especial relevância e a Confederação Federal estimula a formação e o desenvolvimento das agremiações partidárias como sujeitos do processo eleitoral. Na eventualidade de criação de um novo partido, a nova legenda, para fins de acesso proporcional a rádio e à televisão, levaria consigo a representatividade dos Deputados Federais que para ela houvessem migrado diretamente dos partidos pelos quais eleitos. Impedir que o parlamentar fundador de novo partido levasse consigo sua representatividade, com o fim de divisão do tempo de propaganda, esbarraria no princípio da livre criação de partidos políticos, pois atribuiria uma desvalorização ao mandato do Parlamentar que migrara para o novo partido, ao retirar-lhe parte das prerrogativas de sua representatividade. A propaganda eleitoral gratuita seria momento oportuno para a nova legenda se fazer conhecida e mostrar a que veio. A lei não pode criar barreiras de entrada materialmente intransponíveis à criação de novos partidos. Impedir que o acesso ao horário eleitoral e ao Fundo Partidário por partidos recém-criados espelhe sua verdadeira representatividade parlamentar, em isonomia com os partidos já existentes, é incompatível com o texto constitucional. Qualquer alteração na lei atual que pretender criar essa barreira incidiria em inconstitucionalidade, da mesma forma que a interpretação que se quis dar ao texto que hoje ainda vige."

Manifestação do deputado Walter Feldman; Diário da Câmara dos Deputados, Ano LXVIII, nº 067 - Quinta-Feira, 24 de Abril de 2013 - Brasília - DF, pp. 114 do arquivo digital. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=556261>.

partidos. Isso configuraria evidente casuística, além de violar os mesmos valores que foram defendidos e garantidos pela Suprema Corte<sup>56</sup>.

Por fim, é aprovada a redação final do PL 4.470 na Câmara dos Deputados na sessão extraordinária realizada em 23 de abril de 2013. No mesmo dia, o projeto foi remetido ao Senado Federal para dar continuidade à deliberação legislativa.

## **5. Mandado de Segurança 32.033**

O Mandado de Segurança foi proposto pelo senador Rodrigo Rollemberg (PSB-DF) com a aprovação da redação final do projeto na Câmara dos Deputados. O parlamentar aduziu violação do devido processo legislativo quanto à tramitação do PL 4.470, indicando como autoridades coautoras a Câmara dos Deputados, por já ter votado e aprovado o Projeto de Lei supostamente viciado, e o Presidente do Senado Federal, tendo em vista a possibilidade de inclusão do projeto em pauta de votação a qualquer momento.

Alegou que as disposições aprovadas colidem com a decisão do STF na ADI 4.430 acerca da adequada interpretação dos dispositivos constitucionais e legais. Apontou que a tramitação em regime de urgência tinha como objetivo prejudicar a formação de novas agremiações partidárias de oposição, o que configuraria manobra arbitrária, casuística e inconstitucional da maioria parlamentar para obstaculizar a criação de novas agremiações partidárias antes das eleições gerais de 2014. Isso porque a migração de parlamentares para novos partidos, desvinculada da transferência proporcional dos recursos do fundo partidário e do horário eleitoral, implicaria em uma barreira ou desestímulo à criação de novas agremiações.

Assim, afirmou ter direito líquido e certo de não se submeter à votação de proposta legislativa inconstitucional, casuística e abusiva.

---

<sup>56</sup> "A aprovação do Projeto de Lei nº 4.470, de 2012, com a positivação expressa da uma verdadeira barreira de entrada a novos partidos é evidente casuística e inconstitucional, violando os mesmos valores que foram defendidos e garantidos pelo STF, no caso do PSD, em 2012".

Manifestação do deputado Walter Feldman; Idem.

Requeru o deferimento da medida liminar para que fosse sustada a tramitação do PLC 14/2013 e, no mérito, pelo arquivamento do referido Projeto de Lei.

### **5.1. Decisão Monocrática - Gilmar Mendes**

Em caráter preliminar, o relator esclareceu a possibilidade de controle de constitucionalidade prévio dos atos legislativos reconhecida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, via mandado de segurança, para “coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional”<sup>57</sup>.

Segundo o ministro, na maioria das vezes, a utilização de tal instrumento perante o STF assume feição de instrumento processual apto a solucionar conflitos entre órgãos públicos, Poderes ou entre entes federativos.

Mendes observou que o caso em questão se trata de um desses usos especiais do mandado de segurança. Assim, admitiu ser necessária uma análise cuidadosa, principalmente para o deferimento de liminares, pois se vislumbra, nesses casos, um elevado potencial de tensão para a harmonia e independência dos Poderes.

Observada a peculiaridade de a tramitação aparentemente ocorrer em sentido diametralmente oposto à diretriz traçada recentemente pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4.430, Mendes conheceu o mandado de segurança.

Na análise dos requisitos para concessão do pedido liminar, o ministro considerou presentes *o fumus bonis iuri* e *o periculum in mora*. O primeiro estaria configurado na ofensa à lealdade da concorrência democrática, por importar desigualdade de tratamento a parlamentares e partidos políticos em uma mesma legislatura, sendo o projeto casuístico e direcionado a atores específicos.

---

<sup>57</sup> STF: MC-MS 32.033, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 20/06/2013, p. 4.

O *periculum in mora* estaria presente na rapidez com que o projeto tramitava. Segundo o ministro, não estava havendo a adequada reflexão e ponderação que deveriam nortear mudanças do gênero, o que prejudicaria as mobilizações políticas voltadas à criação ou fusão de novos partidos à época. Haveria uma afronta à uniformidade eleitoral nas eleições gerais de 2014 em comparação com o que ocorreu nas eleições municipais de 2012, na qual valeu a decisão do STF em benefício do PSD.

Em linhas gerais, foram esses os principais argumentos levantados por Mendes para deferir o pedido liminar e suspender a tramitação do PLC 14 no Senado Federal. Foi interposto agravo regimental pela União para que a decisão fosse tomada em definitivo pelo Plenário.

Os principais meios de comunicação do país relataram a suspensão da tramitação do Projeto de Lei<sup>58</sup>. A repercussão na mídia foi resultado da proximidade do pleito eleitoral, do contexto político ainda agitado e da interferência no processo deliberativo do Congresso Nacional. Com a tramitação suspensa após a liminar concedida por Gilmar Mendes, o caso começou a ser analisado novamente pelo Supremo no dia 5 de junho de 2013, tendo sido concluído, após três sessões, no dia 20 do mesmo mês<sup>59</sup>.

## **5.2. Julgamento pelo Plenário**

### **5.2.1 Vertente Vencida**

#### **5.2.1.1 Gilmar Mendes<sup>60</sup>**

Para defender sua posição inicial, o ministro aprofundou o voto proferido na decisão monocrática e trouxe novos argumentos. Toda a discussão realizada no plenário tangenciou a jurisprudência do Tribunal e o

---

<sup>58</sup> Algumas das repercussões na imprensa estão disponíveis em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/04/stf-manda-congresso-suspender-projeto-que-prejudica-novos-partidos.html>>; <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/04/1268329-stf-suspende-tramitacao-de-projeto-que-inibe-novos-partidos.shtml>>; <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/stf-paralisa-tramitacao-de-projeto-que-impede-criacao-de-novos-partidos>>. Acessado em: 09 nov. 2014.

<sup>59</sup> Informação disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4397298>. Acesso em: 15 nov. 2014.

<sup>60</sup> Não há, novamente, manifestação do voto do ministro Celso de Mello no acórdão. As manifestações do ministro nos debates aparecem "canceladas". No extrato de ata, consta sua posição vencida, em conjunto com Toffoli e Mendes. Última visualização no site do STF em 03 nov. 2014



viés paradigmático da decisão de Mendes. Para ele, a sua decisão teria se baseado em entendimentos anteriores da Corte, e é o que procura demonstrar em seu voto.

Ponto pacífico entre todos os ministros é que não há nenhuma previsão expressa na Constituição Federal sobre controle preventivo de constitucionalidade dos atos legislativos, sendo ele admitido devido a entendimento jurisprudencial construído ao longo dos anos pela Corte.

Para Gilmar Mendes, ao analisar os precedentes, tal controle seria admitido quando o ato afronta cláusulas pétreas, tanto por emenda constitucional, como por PL, ou tem tramitação irregular, em desconformidade com o devido processo legislativo estabelecido pela Constituição de 1988. A divergência ocorreu justamente em relação ao primeiro ponto. Para a maioria dos ministros, não seria possível admitir controle preventivo de constitucionalidade quando o objeto de deliberação é Projeto de Lei Ordinário.

O posicionamento de Mendes derivou de uma interpretação extensiva do art. 60 §4º da CF<sup>61</sup>. No dispositivo, a redação diz que não será objeto de deliberação a proposta de **emenda** tendente a abolir as cláusulas pétreas (incisos I a IV). Argumentou no sentido de que não admitir mandado de segurança em face de Projeto de Lei violador de cláusulas pétreas significaria permitir uma completa inversão de valores e de hierarquia, pois concederia ao legislador ordinário prerrogativa que a Constituição vedou ao seu próprio poder de reforma.

Assim, ao analisar o mérito da proposição legislativa impugnada, consegue-se perceber a sua inconstitucionalidade "verificando o seu conteúdo e a circunstância que envolvia a sua deliberação, que revelou seu caráter casuístico, ofensivo a direitos fundamentais como a isonomia, a igualdade de chances, a proporcionalidade, a segurança jurídica e a

---

<sup>61</sup> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
I - a forma federativa de Estado;  
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;  
III - a separação dos Poderes;  
IV - os direitos e garantias individuais.

liberdade de criação de legendas, todos cláusulas pétreas da Constituição de 1988”<sup>62</sup>. É justamente esses pontos que o ministro procurou demonstrar, ao longo do seu voto, terem sido violados pelo Projeto de Lei.

*5.2.1.1.1 O Direito à participação política como direito fundamental (cláusula pétrea).*

Para Mendes, o Direito à participação política por meio da institucionalidade partidária teria sido considerado cláusula pétrea pelo Supremo Tribunal no julgamento da ADI 3.685, no qual foi reconhecida a constitucionalidade da Emenda Constitucional (EC) nº 52.

Partindo dessa premissa, retoma, conforme dito na liminar, que o Projeto de Lei em tramitação no Congresso inclui elementos estranhos ou diferentes dos inicialmente previstos desde as eleições municipais de 2012. Isso afetaria a segurança jurídica das regras do devido processo legal eleitoral, comprometendo a igualdade dos partidos.

Portanto, dever-se-ia atentar para a centralidade dos partidos no modelo de participação política nacional e garantir regras justas, previsíveis e isonômicas, de modo a preservar o direito fundamental de livre e leal concorrência democrática, segundo Mendes, cláusula pétrea da ordem constitucional positivada em 1988.

*5.2.1.1.2 Violação do direito a igualdade de chances na concorrência democrática*

Para o ministro, a aprovação do Projeto de Lei poderia desencadear tratamento desigual a parlamentares e partidos em uma mesma legislatura. O legislador ignorou a intervenção do STF no processo político partidário representada pela decisão da ADI 4.430 e 4.795.

Isso afrontaria o princípio da igualdade de chances no processo da concorrência democrática, já consolidado pelo STF como cláusula pétrea no julgamento da ADI 1.351 e 1.354 (cláusula de barreira). A gradação da igualdade de chances deveria ser realizada com proporcionalidade, de modo a assegurar razoável e adequada eficácia a todo e qualquer esforço

---

<sup>62</sup> STF: MS 32.033, Rel. Min. Gilmar Mendes, j.20/06/2013, p. 52.

partidário. Nesse sentido, cita Carl Schmitt e ressalta que o princípio seria condição indispensável ao exercício legal do poder, uma vez que a minoria só renunciaria ao direito de resistência caso assegurada a possibilidade de vir a se tornar maioria.

#### *5.2.1.1.3 A proteção da minoria como pilar legitimador da jurisdição constitucional e o PLC 14/2013 em face dos princípios da igualdade e da segurança jurídica e a ofensa à jurisprudência do STF*

Neste ponto específico de seu voto, Gilmar Mendes destacou o papel contramajoritário do Supremo e a sua função de limitar os ímpetos da maioria ao disciplinar o exercício da vontade majoritária. Destacou que o Projeto de Lei condenaria os partidos criados durante a legislatura “a morte por inanição”, da mesma forma que a antiga cláusula de barreira prevista na redação original da lei 9.096, excluída do ordenamento pelo STF.

O ministro ainda complementou dizendo que a aprovação do Projeto de Lei representaria um bloqueio às mobilizações políticas à época, em razão da frustração das expectativas nutridas pelos atores políticos envolvidos. Além disso, o PSD, já beneficiado com a decisão do STF, não contaria com os direitos que teve nas eleições de 2012, pois o projeto previu as eleições de 2010 como marco temporal para considerar a representação. Todos esses elementos seriam ofensivos à segurança jurídica e a isonomia.

Dando continuidade ao seu voto, Mendes relembra que a Corte já decidiu ser inconstitucional a revisão de interpretação previamente declarada pelo Supremo (ADI 2.795, Rel. Sepúlveda Pertence, DJ 19.12.2006). Diante de tal precedente, ressaltou ser extremamente provável que o PLC 14/2013, caso fosse aprovado nos termos propostos, viesse a ser declarado inconstitucional pela Corte.

#### *5.2.1.1.4 Diálogo Institucional e a Construção de Soluções Constitucionais.*

Na última parte de seu voto, Gilmar Mendes reconheceu que a decisão da ADI 4.430, como era de se esperar, surtiu efeitos. O ambiente político, com todos os seus atores, a levou em consideração na tomada de

uma série de decisões relacionadas ao direito de participação. Todavia, qualquer alteração legislativa posterior deveria levar em consideração o entendimento do STF, sob pena de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. Para ele, “um saudável relacionamento entre poderes precisa trabalhar com a hipótese de que novas conformações de matérias previamente decididas podem representar aperfeiçoamento institucional, e não simplesmente afronta a decisões oriundas de outro Poder”<sup>63</sup>.

O ministro explica considerar o Poder Legislativo também um legítimo interprete da Constituição Federal e que, toda lei contrária a entendimento prévio da Corte, deveria ser objeto de novo exame pelo Supremo Tribunal, o qual poderá sensibilizar-se com as razões do legislador e evoluir em sua orientação. Para ele, uma decisão do Supremo Tribunal Federal não deve representar o fim do debate sobre dada matéria, tampouco deve impedir uma reforma no sistema político nacional.

Curioso observar que Mendes, durante todo o seu voto, não realiza em nenhum momento a análise dos argumentos levantados pelo Legislativo durante o debate para a aprovação do projeto na Câmara e no Senado.

Caso o Congresso decida legislar no sentido de impor restrições mais severas ao funcionamento das agremiações e à distribuição dos direitos inerentes às suas atividades, o ministro considerou não ser possível que advenham de forma casuística e atinjam de modo desigual atores políticos em situação semelhante, ainda mais em uma mesma legislatura.

Dessa forma, concedeu parcialmente a segurança, não arquivando o projeto, conforme o pedido do impetrante, mas reconhecendo a ilegitimidade do PLC 14/2013 nos termos em que aprovado pela Câmara dos Deputados, por ofensa às cláusulas pétreas da Constituição Federal de 1988. Segue integralmente o voto de Mendes o ministro Dias Toffoli, relator da ADI 4.430.

---

<sup>63</sup> Idem, p. 127

### 5.3. Vertente Condutora

#### 5.3.1. Teori Zavaski – Redator para Acórdão<sup>64</sup>

Primeiro ministro a inaugurar a divergência, iniciou sua exposição esclarecendo que a ameaça a direito líquido e certo do parlamentar a não participar do processo legislativo em nada se relaciona com o direito ameaçado e a efetiva pretensão deduzida na demanda. O mandado de segurança, como já observado por Gilmar Mendes, assume contornos de dimensão institucional para viabilizar a intervenção do Judiciário no Legislativo. O intuito estaria em inibir a tramitação do Projeto, o que significaria impedir o impetrante e os demais parlamentares de votar a proposta.

Zavaski reconheceu que o texto, até aquele momento, **era inconstitucional**. Todavia, considerou tratar-se de alteração circunstancial e pontual no cenário normativo que poderia ser resolvida quando o projeto se transformasse em lei, com a impugnação dos dispositivos. Essa perspectiva é compartilhada por todos os ministros que votaram acompanhando a divergência.

Apontou também que não existe controle preventivo de constitucionalidade no ordenamento brasileiro. A sua leitura em relação às exceções permitidas pelo STF é diversa da feita pelo Relator. Para Zavaski, assim como para a maioria dos seus pares, tal controle seria permitido **apenas** em Proposta de Emenda Constitucional (PEC) ofensiva à cláusula pétrea ou PEC/PL que afrontasse diretamente o devido processo legislativo.

O art. 60 §4º da CF veda a simples deliberação de propostas de emenda, conforme leitura do dispositivo, não prevendo o mesmo para Projetos de Lei. Isso ocorre devido ao fato da alteração hierarquicamente superior que caracteriza emendas constitucionais e, principalmente, pelo fato da PEC não estar subordinada ao controle de outras instâncias (como o

---

<sup>64</sup> Ver art. 38, II do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal que dispõe sobre a substituição do Relator quando vencido no julgamento.

poder de veto do poder executivo), submetida apenas a vontade do poder constituinte reformador (Congresso Nacional).

Para Zavaski, o caso do mandado de segurança 32.033 não se enquadra em qualquer das duas excepcionais situações descritas no ponto anterior. Trata-se de mero Projeto de Lei e não houve nenhuma alegação de descumprimento do devido processo legislativo constitucional.

Segundo essa perspectiva, admitir o MS nesse contexto significaria alterar radicalmente o entendimento adotado até então pelo STF, possibilitando controle preventivo de projetos de lei, o que não existiria nem mesmo no direito comparado.

Para o ministro, justificar eventual controle preventivo de constitucionalidade por mandado de segurança pelo argumento da gravidade do vício não seria correto. **Uma vez identificada a inconstitucionalidade, ela será invariavelmente grave.**

Encerrou seu voto observando que a intervenção precoce do judiciário na formação dos atos normativos em curso no parlamento, implicaria em uma subtração dos outros poderes da república desempenhar suas prerrogativas constitucionais de controle. O próprio Legislativo poderia aperfeiçoar e aprimorar o entendimento, além de haver a prerrogativa do controle atribuída ao presidente pelo veto. Por fim, aponta que quanto mais evidente e grotesca for a inconstitucionalidade material de projetos de lei, menos deverá se duvidar do exercício responsável do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do executivo, de opor-lhe veto.

Dessa forma, por não ver presente a alegada ameaça ao afirmado direito líquido e certo do impetrante em não participar do processo legislativo questionado e por não reconhecer como direito subjetivo ou prerrogativa constitucional do parlamentar provocar o controle preventivo de inconstitucionalidade material de projetos de lei, o ministro votou no sentido de revogar a liminar e denegar a ordem.

### **5.3.2 Rosa Weber e Carmem Lúcia**

Ambas acompanham o voto do relator. Rosa Weber, no aditamento ao voto, trouxe um argumento interessante. Para ela, vedar o debate dos temas políticos no parlamento seria uma forma de impedir a própria evolução da jurisprudência. Já Carmem Lúcia não elenca novos argumentos além daqueles apresentados pelo redator.

### **5.3.3 Luiz Fux**

O ministro retomou argumentos trazidos por Teori Zavaski em seu voto, com considerações que apontaram para a incompatibilidade de se proceder ao controle preventivo de constitucionalidade nas hipóteses de Projeto de lei tendentes a abolir cláusulas pétreas. Segundo a sua perspectiva, as proibições elencadas no art. 60 §4º CF visam manter os aspectos fundantes da ordem constitucional e o pacto originário.

Elas não estariam em risco quando o legislador ordinário atua, pois a sua função seria a de simplesmente concretizar os comandos constitucionais. Ao realizá-las, os agentes políticos não poderiam sofrer limitações prévias de cunho material, pois estaria em risco a própria atividade do legislativo.

Outro argumento importante trazido pelo ministro, no qual Gilmar Mendes discorda durante a sessão, estaria no fato de que considerar o decidido pelo STF na ADI 4.430 para sustar o Projeto de lei implicaria estender os efeitos vinculantes, em decisão proferida em sede de controle abstrato e concentrado de constitucionalidade, ao Poder legislativo, o que não seria possível.

Justifica dizendo ter tanto a Constituição no seu art. 102 §2º<sup>65</sup>, quanto a Lei nº9.868/99, em seu art. 28 parágrafo único<sup>66</sup>, disposto que a

---

<sup>65</sup> Art. 102 § 2º. As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

<sup>66</sup> Art. 28. Dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União a parte dispositiva do acórdão.

eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante das decisões proferidas em sede de controle abstrato de constitucionalidade somente alcançariam aos órgãos da Administração Pública e aos demais órgãos do Poder Judiciário, com o nítido propósito de impedir que outros atores participem no processo de interpretação constitucional.

Durante os debates no plenário, Gilmar Mendes rebateu a perspectiva exposta acima ao diferenciar, na redação do art.102 §2º da CF, a eficácia *erga omnes* do efeito vinculante. Segundo ele, a Corte adotou uma Interpretação Conforme a Constituição que acrescenta sentido à norma estabelecida sobre a distribuição do tempo destinado aos partidos políticos no rádio e na TV. Logo, seria uma sentença de caráter aditivo. Portanto, estaria em jogo coisa julgada dotada de eficácia *erga omnes* que atinge a todos, inclusive o legislativo.

No entendimento de Marco Aurélio, a palavra “todos” não abarcaria o legislativo, sendo dirigida aos cidadãos em geral, pessoas naturais, pessoas jurídicas de direito público e privado.

Feito o parênteses acima, volto à análise do posicionamento do ministro Luiz Fux. Outro tipo de argumento elencado em seu voto foi a enxurrada de ações que chegariam ao Supremo caso deferisse o mandado de segurança

Por fim, também aponta que a decisão do STF em não conceder a segurança representaria deferência ao Poder Legislativo e a continuidade de uma rodada deliberativa. Segundo as próprias palavras do ministro, “a Constituição outorga ao Supremo Tribunal Federal a última palavra sob o prisma formal. Em uma perspectiva sociológica e da ciência política, todavia, a decisão judicial apenas fecha uma rodada de deliberações, ao mesmo tempo em que oferece um *input* aos demais atores políticos (Legislativo, Executivo, sociedade civil etc.) que permanecerão discutindo a questão em novas rodadas procedimentais. Tal como leciona o professor de

---

Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.



Direito Constitucional da USP Conrado Hübner Mendes, esta Suprema Corte pode, e deve, de modo proposital e responsável, atuar como um 'catalisador deliberativo', promovendo a interação e o diálogo institucional, de modo a maximizar a qualidade democrática em 'produzir boas decisões' (MENDES, Conrado Hübner. Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 212), o que não ocorrerá caso se suspenda a tramitação do PLC ora atacado." <sup>67</sup>

#### **5.3.4 Ricardo Lewandowski**

O ministro seguiu a linha de seus pares. Em seu voto, trouxe o entendimento do professor de Direito Constitucional da USP Virgílio Afonso da Silva que, durante a suspensão da tramitação do Projeto de Lei no Senado, publicamente se posicionou contra a liminar deferida pelo ministro Gilmar Mendes no artigo "a emenda e o supremo", vinculado na revista Valor Econômico.

Segundo a perspectiva do acadêmico, adotada também por Lewandowski, desde que respeitadas as regras do processo legislativo, a rapidez na análise de um projeto pelo Congresso é uma questão meramente política e não jurídica. Não caberia ao STF ditar o ritmo do processo legislativo.

#### **5.3.5 Marco Aurélio**

Conforme entendimento do ministro, a ausência de norma no texto Constitucional que expressamente proíba o processamento do Projeto de Lei atacado e a amplitude semântica e axiológica dos preceitos que estariam sendo violados, seria o suficiente para afirmar que, caso fosse admitida a discussão de Projeto de Lei no âmbito do mandado de segurança em julgamento, restaria comprometido não só o amplo modelo de controle repressivo existente, mas também o próprio sistema de divisão de poderes estabelecidos na Constituição.

Nesse sentido, não haveria limites para a interferência do STF no Legislativo. Qualquer ministro, por meio de liminar, poderia exercer seu

---

<sup>67</sup> STF: MS32.033, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 20/06/2013, p. 202.

veto sobre todo o Congresso Nacional, dispondo conforme o seu entendimento, sobre o que poderia ou não ser deliberado.

### **5.3.6 Joaquim Barbosa (Presidente)**

Por fim, o voto do Presidente do Supremo à época trouxe reflexões importantes sobre o significado e utilização do termo “minoria parlamentar”. Segundo o ministro a noção de minoria parlamentar ingressou no debate a respeito do processo legislativo no MS 24.849 de 2005. A conclusão naquela oportunidade, segundo Barbosa, teria revelado que o reconhecimento judicial da noção de minoria ocorre em um contexto de disputa política pelo exercício da atribuição de se fiscalizar o exercício do poder.

Essa competência de fiscalização não se confunde com a competência legiferante do órgão parlamentar, cujo exercício se organizaria pelo confronto democrático de posições divergentes, mediante processos de votação. Para Barbosa, não parece útil valer-se da noção de minoria, tal como consagrada naquele acórdão (MS 24.849), para o processo de elaboração de leis. Salvo em hipótese nítida de perseguição política, o que, segundo o ministro, não pareceu se verificar até aquele momento.

## **6. Projeto de Lei da Câmara 14/2013**

Como já mencionado, o PL 4.470 foi aprovado na Câmara dos Deputados em 23 de abril de 2013 e, ao fim da sessão, remetido ao Senado Federal. Já na sessão de 24 de abril, o Presidente do Senado Rennan Calheiros (PMDB-AL) colocou em pauta a discussão do requerimento de urgência para a tramitação do PLC 14. Separei a discussão no Senado em dois momentos: antes da liminar, no mês de abril; e após a liminar, no mês de outubro, quando foi retomada a deliberação.

Nesse segundo momento deliberativo, já havia transcorrido o período da anuidade eleitoral previsto pela Constituição (art. 16), não sendo válida para as próximas eleições de 2014 nenhuma alteração legislativa que impactasse diretamente o pleito. Também havia sido encerrado o prazo de

mudança de filiação dos partidos<sup>68</sup> para concorrer às eleições (art. 9º lei 9.504).

Portanto, no segundo momento de discussão, o Legislativo contava com dois novos partidos criados durante a legislatura e que se beneficiaram também da decisão do STF e não foram atingidos pela lei: o PROS e o Solidariedade, ambos com registro reconhecido pelo TSE no dia 24 de setembro de 2013. A movimentação política que se deu no período até o dia 05 de outubro foi intensa, principalmente porque ambos os partidos conseguiram representação equivalente a cerca de 10% da Câmara dos Deputados com as migrações partidárias<sup>69</sup>. Mais uma vez, a percepção do contexto político que se desenrolou no Congresso é essencial para uma melhor compreensão dos debates.

## 6.1 Sessões Deliberativas

No primeiro encontro, realizado no dia 24 de abril, discutiu-se o requerimento de urgência proposto pelo senador Gim (PTB-DF) e outros parlamentares. Ao observar o debate, fica claro que a maioria ali presente era contra a aprovação do projeto, principalmente devido ao seu caráter casuístico. Importantes membros da base governista, como Eduardo Suplicy (PT-SP)<sup>70</sup>, declararam posicionamento contrário à urgência.

---

<sup>68</sup> Segundo notícia vinculada antes das Eleições de 2014 no site do TSE: "O primeiro prazo que partidos políticos e candidatos devem respeitar pelo calendário das Eleições 2014 termina em 5 de outubro de 2013. Até esta data, ou seja, um ano antes do pleito, todos os partidos que desejarem participar das eleições devem ter obtido o registro de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Também os futuros candidatos de 2014 devem ter domicílio eleitoral na jurisdição onde pretendem concorrer e estar com a filiação aprovada pelo partido um ano antes do pleito." (grifei). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Maio/partidos-e-candidatos-tem-de-respeitar-prazo-de-um-ano-para-concorrer-em-2014>>. Acesso em: 09. nov. 2014.

<sup>69</sup> Apenas o "Solidariedade" contou com 23 deputados. Para mais detalhes, ver análise feita pelo O Globo, disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/10/pros-e-solidariedade-exigem-cargos-e-vagas-em-comissoes-na-camara.html>>. Acesso em: 09. nov. 2014.

<sup>70</sup> "E, ainda que possa o meu voto não favorável a este regime de urgência ter um custo muito alto para mim, eu quero dizer ao meu querido Presidente Rui Falcão que eu tenho a consciência e a convicção de que, ao votar "não" à aprovação desse requerimento, eu estou sendo mais coerente e consistente com os objetivos, com a construção da democracia que o Partido dos Trabalhadores, desde a sua fundação, colocou muito claramente". Manifestação do senador Eduardo Suplicy. Diário do Senado Federal, Ano LXVIII, nº 056 – Quinta-Feira, 25 de Abril de 2013 – Brasília – DF, pp. 21401. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=25/04/2013&paginaDireta=21393>.

A única manifestação favorável que merece destaque foi a do senador Wellington Dias (PT-PI) <sup>71</sup>. Nela, repetiram-se os argumentos levantados na Câmara dos Deputados. Segundo sua perspectiva, o mandato pertenceria ao partido e o projeto valorizaria as agremiações existentes e a vontade do povo.

Alguns posicionamentos contrários foram diversos daqueles proferidos no Plenário da Câmara. Lídice da Mata (PSB-BA) <sup>72</sup> apontou que as organizações partidárias não necessariamente existem para diferenciações ideológicas, podendo uma ideologia ser representada por diversos partidos ou até mesmo por grupos, como um partido dos aposentados. Magno Malta (PR - ES) <sup>73</sup> seguiu a mesma linha e ressaltou a magnitude territorial e a extensa população do Brasil que permitiriam a existência de diferentes agremiações.

Parece haver uma divergência clara de política eleitoral ao comparar o posicionamento dos parlamentares acima com a perspectiva do ex-ministro Cezar Peluso. De um lado, seria viável e benéfico um grande número de partidos, tendo em vista a diversidade de grupos e a extensão territorial que caracteriza o Brasil. Já para Peluso, favorável a divisão igualitária do horário eleitoral, a falta de exigência para a criação de partidos políticos seria o principal responsável pelo grande número de agremiações sem vínculo ideológico, o que não seria benéfico para a política brasileira.

---

<sup>71</sup> Idem, pp. 21395-21397.

<sup>72</sup> "Estranhar a existência de partido político – desculpem-me! – é uma bobagem. Nós podemos ter 100 partidos políticos se a sociedade brasileira assim desejar. E temos de saudar que a sociedade brasileira deseje se organizar em partido político, porque essa é a organização que nós consideramos a mais avançada da luta política para travar o debate. A organização partidária não necessariamente existe para diferenciações ideológicas; ela existe para diferenciações políticas. E uma ideologia pode ser representada por diversos partidos, porque representam grupos que se desejam organizar na sociedade para disputar o poder político".

Discurso da senadora Lídice da Mata. Idem, pp. 21397.

<sup>73</sup> "Sr. Presidente, a nossa cultura é essa de pluripartidarismo. Ah, já existem 60. Que existam 100, porque as pessoas são as suas crenças. Elas são o que elas acreditam. Há 60 partidos, num País com a dimensão do nosso, com a população que temos. Há grupos de pessoas neste País que não acreditam em nada do que eu falo, do que eu prego, que V. Ex<sup>a</sup> fala e prega, o PT, que está no poder, ou o PSDB, que saiu. E outros partidos surgirão, mas eles não terão condição de disputar a eleição".

Manifestação do senador Magno Malta. Idem, pp.21411.

Pedro Taques (PDT-MT) <sup>74</sup> pontuou que a Constituição impôs limites à atuação da maioria parlamentar nos artigos 1º e 17º ao dispor sobre o pluripartidarismo e a livre criação das agremiações. Limitar o acesso aos principais canais de comunicação e ao fundo partidário iria de encontro com a viabilidade de existência dos novos partidos.

No mesmo sentido foi a colocação do senador Rodrigo Rollemberg (PSB-DF) <sup>75</sup>, impetrante do mandado de segurança 32.033, alertando para a impossibilidade de se modificar o entendimento da Suprema Corte que definiu os pressupostos da livre organização partidária e permitiu a migração com a representatividade.

O posicionamento de ambos os Senadores coincide com os argumentos levantados por Gilmar Mendes no julgamento do MS 32.033. O limite da atuação da maioria e a eventual impossibilidade de se rever o entendimento externado pelo Supremo em uma decisão de caráter aditivo

---

<sup>74</sup> "Sr. Presidente, como já disse o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4430, impedir que o Parlamentar fundador de novo partido político leve consigo a sua representatividade, para fins de divisão do tempo de TV e rádio, esbarra exatamente no princípio da livre criação de partidos políticos. A Constituição da República não pode ofertar com uma mão e retirar com a outra mão. A Constituição da República permite a criação de partidos políticos e impede que esses partidos políticos tenham inviabilizado o seu direito constitucional de antena, de expressar o programa que ali está estabelecido. (...) Essa lei precisa ser abstrata, ela precisa ser genérica, e, infelizmente, nós estamos aqui a inviabilizar a criação de partidos políticos, de forma indireta, por vias reflexas, uma vez que partido político sem o seu direito constitucional de se manifestar é um meio partido político, e não existe meio partido político. (...) Não haverá autêntica liberdade de criação de partidos políticos se não se admitir que os fundadores de uma nova agremiação, que detêm um mandato parlamentar, possam contar com sua representatividade para a divisão do tempo de propaganda, desiguando esses Parlamentares de seus pares, com a exclusão do direito de propaganda proporcionalmente à representatividade dos seus quadros. Não é possível criarmos partidos políticos de primeira classe com tempo de TV e Fundo Partidário e partidos políticos de segunda categoria, sem tempo de TV e com fundos partidários que não possam fazer frente as suas necessidades, que são constitucionais".

Manifestação do senador Pedro Taques. Idem, pp. 21405.

<sup>75</sup> "Não podemos admitir que, numa mesma legislatura e em mesmas condições, outros partidos não tenham os mesmos direitos. É um constrangimento para aqueles que lutaram para instituir a democracia no nosso País. Muitos morreram, muitos foram torturados. Alerto que a democracia é um bem fundamental, é uma cláusula pétrea da nossa Constituição Federal. Nós, Sr. Presidente, não podemos incorrer no erro histórico, o erro de querer modificar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, entendimento recente dessa instituição que orgulha a população brasileira, que é a grande guardiã da Constituição Brasileira, que definiu os pressupostos da livre organização partidária. Imaginar que vamos modificar, por uma lei ordinária, o entendimento, uma interpretação do Supremo da Constituição Federal, não".

Manifestação do senador Rodrigo Rollemberg. Idem, pp.21404.

via Interpretação Conforme, evidencia uma convergência argumentativa interessante em relação ao tema e ao papel do STF.

No mais, diversos foram os pronunciamentos que, assim como na Câmara dos Deputados, apontaram para o caráter casuístico do projeto. O Senado, nesse primeiro momento, estava com a maioria propensa a não aprovar a urgência. Vários partidos entraram em obstrução durante a votação e foi declarada suspensa a sessão por falta de quórum, restando prejudicado o requerimento.

Alguns meses após a primeira sessão, cassada a liminar concedida por Gilmar Mendes, o projeto volta à pauta do Senado no dia 8 de outubro de 2013. Dessa vez, o contexto era diverso. O plenário estava politicamente suscetível a aprovar o projeto. As razões expostas pelos parlamentares levaram em conta a criação dos dois novos partidos (o PROS e o Solidariedade) e o impacto repentino na dinâmica política nacional.

O parecer da Comissão de Constituição e Justiça, relatado pelo senador Aloysio Nunes (PSDB-SP), foi breve. Votou-se pela constitucionalidade, quase não adentrando no mérito dos artigos<sup>76</sup>.

O senador Eduardo Braga (PMDB-AM)<sup>77</sup> se manifestou a favor das alterações e contra o que chamou, junto com outros parlamentares, de “balcão de negócios”, referindo-se as migrações partidárias que haviam ocorrido poucas semanas antes.

Humberto Costa (PT-PE)<sup>78</sup> fez um apelo ao STF e ao TSE para que compreendessem que a vontade do Congresso, de acordo com a

---

<sup>76</sup> Parecer do senador Aloysio Nunes. Diário do Senado Federal, Ano LXVIII, nº 163 – Quarta-Feira, 9 de outubro de 2013 – Brasília – DF, pp. 70280. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=09/10/2013&paginaDir eta=70277>.

<sup>77</sup> “Veja, acabamos de presenciar, recentemente, nos últimos dias e nos últimos momentos do prazo do registro eleitoral, uma verdadeira troca de partidos, não por identidade com os programas partidários, mas, sim, por questões pontuais. E, muitas vezes, o Deputado Federal sendo deslocado de um partido para outro com a situação do tempo de televisão”. Manifestação do senador Eduardo Braga. Idem, pp. 70281.

<sup>78</sup> “Na verdade, temos hoje – e agora, pelo que diz a imprensa, isso se confirma –, partidos que se formam para adquirir o passe de Parlamentares e, mais à frente, vender o tempo de televisão e de rádio para outros partidos nas coligações que realizam. Chega a acontecer uma situação absurda de gente que entrou num partido que havia sido formado já nesta Legislatura e que, agora, já mudou de partido novamente. Como pode isso acontecer numa democracia? (...) o Senado Federal, assim como fez a Câmara, precisa afirmar o seu

Constituição, era de moralizar a política no Brasil, a começar pelo processo de formação dos partidos. No mesmo sentido foi o discurso do senador Antonio Carlos Valadares (PSB-SE) <sup>79</sup>. Para ele, com 32 partidos, a governabilidade no Brasil teria sido seriamente comprometida. Seria praticamente impossível fazer uma articulação para a votação de todos os projetos, a não ser optando por distribuir cargos, posições de mando e participação no governo.

O senador Rodrigo Rollemberg (PSB-DF) <sup>80</sup> reconheceu que a convergência do Senado para aprovar o projeto se deu em grande parte devido à repercussão negativa dos dias antecedentes à sessão. Com a intensa troca de partidos antes do fim do prazo concedido pela Justiça Eleitoral, muitos eram os parlamentares descontentes. Todavia, o senador lamentou a incapacidade do Congresso Nacional em votar uma reforma política verdadeira, limitando-se a projetos específicos que, segundo ele, são casuísmos eleitorais que buscam resolver problemas específicos ou conjunturais. Alertou que, independentemente de sua aprovação, o projeto ainda padecia de vício de constitucionalidade, podendo vir a ser declarado inconstitucional pelo STF.

---

posicionamento, precisa tomar uma posição em torno da fidelidade partidária. E nós aguardamos que tanto o Tribunal Superior Eleitoral quanto o Supremo Tribunal Federal passem a entender que a vontade do Congresso Nacional, de acordo com a Constituição, é moralizar a política no Brasil, a começar pelo processo de formação de partidos. Temos que avançar com outras questões também, mas, sem dúvida, essa é uma questão das mais importantes, até porque a criação desses novos partidos representa ampliação de gastos”.

Manifestação do senador Humberto Costa. Idem, pp. 7282-7283.

<sup>79</sup> “Quem pode governar desse jeito? É praticamente impossível fazer uma articulação para a votação de todos os projetos, a não ser, Sr. Presidente, que se entre no lugar comum da oferta de cargos, de posições de mando, de participação no Governo, porque, se não for assim, lamentavelmente, reduzido o valor do Parlamento, da democracia, o Presidente da República não pode governar em paz”.

Manifestação do senador Antonio Carlos Valadares. Idem, pp. 70284.

<sup>80</sup> “Sei que há uma convergência grande do Plenário do Senado Federal no sentido de aprovar esse projeto, até em função da repercussão negativa que houve nos últimos dias, no prazo final da troca de partidos entre vários Parlamentares (...). Quero lamentar que nós não estejamos fazendo uma reforma política de verdade, uma reforma política profunda e que estejamos, de tempos em tempos, votando projetos que são casuísmos eleitorais, que buscam resolver problemas específicos para atender a interesses de A ou B, a interesses conjunturais. Quando esse projeto chegou aqui, ele tinha o objetivo muito claro de dificultar a criação da Rede Sustentabilidade, o que nos fez ir ao Supremo Tribunal Federal para questionar a própria tramitação do projeto. Embora a intenção do projeto seja positiva, quero alertar para vícios de constitucionalidade desse projeto”.

Manifestação do senador Rodrigo Rollemberg. Idem, pp.70285.

Por fim, o decano do Senado, Pedro Simon (PMDB-RS) <sup>81</sup>, não aprovou a colocação do projeto na pauta. Para ele, o correto seria que, passado o prazo das mudanças partidárias e da anualidade da lei, houvesse um estudo aprofundado sobre outra perspectiva, com outro olhar, considerando justamente o episódio recentemente vivenciado pelo Congresso.

Após as poucas manifestações, o projeto foi aprovado por ampla maioria e posteriormente sancionado pela Presidente Dilma Rousseff no dia 30 de outubro de 2013, dando origem a lei ordinária 12.875<sup>82</sup>.

## **7. Conclusão**

O intuito da pesquisa era analisar a interação argumentativa entre Judiciário e Legislativo desde o julgamento da ADI 4.430 até a promulgação da lei 12.875. Para isso, adotei no início do trabalho o seguinte pressuposto: ao definir as balizas sobre determinado tema, é desejável que haja entre Judiciário e Legislativo uma comunicação e não uma simples sobreposição de forças sem nenhuma interação argumentativa. A divergência interinstitucional, seguida de um intercâmbio argumentativo, é importante porque possibilita um aperfeiçoamento de ideias e, conseqüentemente, a potencial construção de melhores soluções.

Com a análise feita até aqui, foi possível observar que tanto o Judiciário quanto o Legislativo trouxeram considerações importantes (i) em relação ao tema e (ii) ao quadro institucional que permeava a discussão.

---

<sup>81</sup> "O normal é que este projeto voltasse à comissão e fosse discutido diante de uma nova realidade, e não como está sendo feito. Ele veio para cá de uma maneira casuística, para atingir um determinado partido, com um determinado objetivo que agora não existe mais. Então, o normal – perdoe-me a sinceridade – seria que este projeto fosse devolvido para uma comissão, ou designado por V. Ex<sup>a</sup> ou à Comissão de Constituição e Justiça. Vamos rever este projeto não em função, como disse V. Ex<sup>a</sup> – e o disse com razão –, daquela época em que foi apresentado. Passou aquela época, passou. O partido não foi nem aceito; outro foi aceito. Passou. Agora, este projeto é muito importante – eu concordo com V. Ex<sup>a</sup> –, mas para ser estudado com outra visão, com outro olhar, com outra expectativa, não com o retrovisor olhando para trás, mas olhando para frente. Por essa razão, se o projeto ficar – e eu gostaria que não, que fosse adiado para uma comissão trazer o parecer –, eu darei o meu voto contrário".

Manifestação do senador Pedro Simon. Idem, pp. 70285-70286.

<sup>82</sup> Quadro comparativo com as mudanças providas com a lei 12.875 encontra-se anexado ao final do trabalho.



Diversos argumentos levantados pelo Supremo no julgamento da ADI 4.430 foram mencionadas pelo Legislativo desde a proposição do PL 4.470. Todavia, pelo projeto ter sido apresentado em sentido diametralmente oposto ao decidido pela Corte, o ônus argumentativo do Congresso Nacional era grande e, a meu ver, os posicionamentos favoráveis à aprovação não justificaram as alterações normativas.

A extensão da importância do partido político no processo eleitoral é, sem dúvida, um dos pontos mais delicados ao se discutir reformas eleitorais. A maioria favorável à aprovação da lei não foi além do eventual prejuízo que determinado partido teria ao eleger um candidato com seus recursos e, posteriormente, o ver migrando para nova legenda junto com a sua cota de representatividade. Neste ponto específico, considero ter havido um intercâmbio argumentativo entre o voto da Ministra Carmem Lúcia na ADI 4.430 e a vertente vencedora no Congresso, sem um fortalecimento dessa linha argumentativa.

Ainda neste ponto, as justificativas contra a aprovação do projeto e a favor da valorização do voto nominal foram interessantes. Retomo a manifestação do deputado Alfredo Sirkis (PV-RJ) que reforçou a linha argumentativa vencedora na ADI 4.430 quanto à necessidade de valorizar a cultura eleitoral brasileira. O parlamentar observou que a maioria dos candidatos é eleita não pelo voto na legenda partidária, mas sim pela somatória dos votos individuais de todos os candidatos da legenda. Apesar de a maioria dos deputados angariarem um posto na Câmara pelo quociente partidário, a cultura eleitoral brasileira opta pelo voto nominal, alcançando índices superiores a 90%, conforme dados do TSE trazidos no voto do ministro Dias Toffoli.

Não foi possível observar, no processo legislativo, argumentos aptos a afastar os eventuais prejuízos que a proibição da “portabilidade da representação” ocasionaria na livre criação de partidos políticos, durante a legislatura, ao impedir o efetivo exercício das atividades partidárias via horário eleitoral gratuito e fundo partidário.

Cabe lembrar também que a lei 12.875 consolidou nova dinâmica distributiva do horário eleitoral gratuito ao alterar o art. 47 §2º da lei 9.504. Responsável por diminuir em três vezes o tempo alocado de forma igualitária entre as agremiações com candidatos, a aprovação da emenda 5 ao PL 4.470 ocorreu de forma rápida e sem muita deliberação. Baseou-se no simples argumento de que todos os partidos no Congresso seriam beneficiados por valorizar a proporcionalidade de sua representação. Desconsiderou-se, portanto, as agremiações com pouca ou nenhuma representação, configurando clara afronta às minorias políticas. Trata-se de uma típica alteração feita pela maioria, tendo como beneficiária ela mesma.

É possível, porém, que o Supremo recue no seu posicionamento anterior, convencido de que o novo modelo de distribuição do horário eleitoral seja constitucional ou que a própria limitação aos novos partidos políticos criados durante a legislatura seja, de fato, o posicionamento mais adequado. Para isso, seria necessário justificar.

Não vejo como o tribunal alteraria de forma tão radical o seu entendimento quanto ao segundo ponto, a não ser que considerasse as razões elencadas pelo Poder Legislativo em relação ao impacto que a decisão da ADI 4.430 teve no panorama político nacional. Nesse sentido, foi visível a insatisfação dos parlamentares com a decisão do Supremo. Para alguns, houve uma quebra da harmonia do Congresso Nacional ao estimular um "mercantilismo" entre deputados. Essa preocupação ficou mais clara no segundo momento deliberativo do Senado Federal, onde o discurso, antes proferido na Câmara dos Deputados, de fato tomou forma com o surgimento de duas novas agremiações (PROS e SD) durante a legislatura. Foi o suficiente para alterar a percepção daquela Casa que, inicialmente, projetava-se contra a aprovação do projeto.

De fato, a criação de dois partidos após a decisão do STF é um indício de que a nova interpretação impulsionou essas mobilizações. Concordo que alterar constantemente a dinâmica representativa dos partidos no decorrer da legislatura não é saudável. Direcionar tempo e esforço político para

disputar mudanças ou permanências partidárias certamente prejudica a rotina do Legislativo.

Todavia, tendo a considerar que a decisão proferida pelo Supremo na ADI 4.430, conforme mencionado pelo ministro Gilmar Mendes, representaria uma espécie de “experimentalismo institucional”. O Legislativo já havia decidido que o cálculo da representação seria auferido conforme o resultado das eleições, sendo que a nova interpretação da Corte modificaria esse entendimento quando da criação de novos partidos, durante a legislatura, que contassem com deputados recém-migrados; hipótese não prevista na legislação.

É curioso notar que o próprio Mendes convida o Legislativo a dispor sobre o tema. Ao se deparar com o MS 32.033, porém, opta por barrar a tramitação no Congresso, mesmo antes de acabar o processo deliberativo. A sua preocupação com o casuísmo proporcionado por uma decisão do gênero, que valesse apenas para alguns partidos, foi visível.

Durante o julgamento do Mandado de Segurança 32.033 era latente a preocupação dos ministros com o impacto da medida liminar, concedida por Gilmar Mendes, na dinâmica do Congresso Nacional.

Surgiram, então, duas vertentes. Para Gilmar Mendes e Dias Toffoli, o controle preventivo de constitucionalidade seria permitido nos casos de afronta às cláusulas pétreas. Já para a maioria dos ministros, pouco importa o quão inconstitucional seja a redação de determinado projeto de lei. Uma interpretação restritiva do art. 60 §4º da CF não só proporcionaria a continuidade da deliberação, como permitiria o exercício das demais instâncias de controle constitucional dentro do próprio processo legislativo (discussão no Senado e veto presidencial).

Os partidos contrários à provação da lei no Congresso (PSDB, PSB, PV, PSOL) foram os que mais incorporaram os argumentos da Corte nos debates. Além de se posicionarem veementemente contra o caráter inicialmente casuístico do projeto, alguns deputados trouxeram argumentos idênticos aos da vertente vencedora no julgamento da ADI 4.430, com citações diretas da decisão. Defendeu-se em diversos momentos o

pluripartidarismo e a livre criação das agremiações nos moldes estabelecidos pelo Supremo. Assim, houve uma inserção dos argumentos proferidos pelo STF no Congresso Nacional. Porém, infelizmente, apenas por parte da oposição.

A manifestação do senador Rodrigo Rollemberg (PSB-DF) e do decano Pedro Simon (PMDB-RS), no último momento deliberativo antes da aprovação da lei, mostraram nitidamente a insatisfação com a incapacidade de o Legislativo aprovar leis que realmente contribuam para uma reforma política e avancem no debate sobre o tema. Pronunciamentos similares ocorreram também na Câmara dos Deputados, inclusive de parlamentares favoráveis à aprovação do projeto, e que indicavam, por exemplo, a necessidade de exigências mais rígidas para a criação de partidos.

Como se sabe, a interação está longe de terminar. A ADI 5.105 ainda tramita no Supremo e, ao que tudo indica, será reconhecida pelo menos em parte a inconstitucionalidade de certos dispositivos da lei 12.875. Isso, obviamente, se o STF mantiver coerência com as manifestações externadas pelo plenário no MS 32.033 e ao decidido na ADI 4.430.

Caso o Tribunal não recue no seu posicionamento, estará atuando novamente, a meu ver, como um “catalizador deliberativo”, instigando uma nova rodada deliberativa e, conseqüentemente, estimulando o Congresso a realizar alterações mais profundas ou a elencar novos argumentos para não considerar viável a proposta do Supremo.

O STF deve, para tanto, utilizar-se de todas as ferramentas que lhe são próprias ao incentivar essa resposta intermediária e desejável. Uma das opções seria a “modulação de efeitos”, caso julgue adequado, para evitar uma reação tão direta e inflexível do Congresso, permitindo um maior tempo de discussão.

Dessa forma, a interação que ainda está por vir seria mais benéfica se o Judiciário e o Legislativo moldassem em conjunto as balizas sobre o tema. Isso implicaria em uma conciliação da visão normativa do STF com a realidade política nacional, evitando o surgimento incontrollável de novas agremiações durante a legislatura ao repensar o modelo político eleitoral de

forma mais abrangente. Para isso, é essencial que o Legislativo promova alterações que abordem temas mais profundos e proporcionem uma reforma política ampla.

## 8. Referências

BENEVIDES, Maria Victoria. *Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia*, in Benevides, Maria Victoria, Vannuchi, Paulo e Kerche, Fábio (Orgs.). Reforma política e cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MENDES, Conrado Hübner. *Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011.

STF: ADI 4.430, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 29/06/2012.

STF: MC-MS 32.033, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 24/04/2013.

STF: MS 32.033, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 20/06/2013.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: Ano LXVIII, nº 062 – Quarta-feira, 17 de Abril de 2013 – Brasília – DF.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: Ano LXVIII, nº 063 – Quinta-Feira, 18 de Abril de 2013 – Brasília – DF.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: Ano LXVIII, nº 067 – Quinta-Feira, 24 de Abril de 2013 – Brasília – DF.

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL: Ano LXVIII, nº 056 – Quinta-Feira, 25 de Abril de 2013 – Brasília – DF.

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL: Ano LXVIII, nº 163 – Quarta-Feira, 9 de outubro de 2013 – Brasília – DF.

## 9. Anexos

<b>Redação Original dos Dispositivos Lei 9.504 e Lei 9.906</b>	<b>Redação Final – Lei 12.875</b>
<p><u>Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995:</u></p> <p>Art. 29.....</p> <p>§ 6º Havendo fusão ou incorporação de partidos, os votos obtidos por eles, na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, devem ser somados para efeito do funcionamento parlamentar, nos termos do art. 13, da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão.</p> <p>Art. 41-A. 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.</p>	<p><u>Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995:</u></p> <p>Art. 29.....</p> <p>§ 6º Havendo fusão ou incorporação, devem ser somados exclusivamente os votos dos partidos fundidos ou incorporados obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão.</p> <p>Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário:</p> <p>I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; e</p> <p>II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.</p> <p>Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, em quaisquer hipóteses, ressalvado o disposto no § 6º do art. 29.</p>
<p><u>Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997:</u></p> <p>Art. 47.....</p> <p>§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do parágrafo anterior, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato e representação na Câmara dos Deputados, observados os seguintes critérios:</p> <p>I – um terço, igualmente;</p> <p>II – dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.</p>	<p><u>Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997:</u></p> <p>Art. 47.....</p> <p>§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios:</p> <p>I - 2/3 (dois terços) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram;</p> <p>II - do restante, 1/3 (um terço) distribuído igualmente e 2/3 (dois terços) proporcionalmente ao número de representantes eleitos no pleito imediatamente anterior para a Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.</p> <p>§ 7º Para efeito do disposto no § 2º, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, em quaisquer hipóteses, ressalvado o disposto no § 6º do art. 29 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.</p>