



**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

RAPHAEL CARVALHO DA SILVA

O Supremo Tribunal Federal e o Controle de Constitucionalidade de Leis Eleitorais
(1988-2016).

BRASÍLIA-DF

2017

RAPHAEL CARVALHO DA SILVA

O Supremo Tribunal Federal e o Controle de Constitucionalidade de Leis Eleitorais
(1988-2016).

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em
Ciência Política da Universidade de Brasília, como
requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em
Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. David Fleischer

Brasília, 13 de fevereiro de 2017.

RAPHAEL CARVALHO DA SILVA

O Supremo Tribunal Federal e o Controle de Constitucionalidade de Leis Eleitorais
(1988-2016).

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em
Ciência Política da Universidade de Brasília, como
requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em
Ciência Política.

Aprovada em 13/02/2017.

Prof. Dr. David Fleischer / UnB

Orientador

Profa. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo / UnB

Examinadora

Profa. Dra. Ana Luíza Backes / Câmara dos Deputados

Examinadora Externa

Prof. Dr. Paulo Du Pin Calmon / UnB

Examinador Suplente

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Antonia, minha maior inspiração de luta, dedicação, competência e amor incondicional. Exemplo de mulher de fibra que venceu de forma heroica a extenuante batalha da dupla jornada no trabalho e em casa. Como um dos beneficiários diretos dessa empreitada de sucesso, só me resta agradecer ao privilégio de tê-la como mãe. À minha irmã, Kamilla, que, desde pequena, transforma todas as situações em motivo para um abraço apertado e carinhoso. Ao meu pai, Edmilson, que, apesar da distância geográfica entre Brasília e Teresina, está sempre presente em meus pensamentos e orações.

Aos amigos André, Francisco, Henrique, Luís Otávio, Paulo e Tarso, pela leveza e sinceridade da amizade de colégio que se manteve forte mesmo com a dinâmica diferente da vida adulta. Também agradeço aos colegas Caio e Francisco, parceiros de velhas e novas aventuras no mundo acadêmico.

Ao Prof. David Fleischer, pelos ensinamentos, generosidade e bom-humor habituais, que tornaram essa travessia acadêmica uma experiência absolutamente agradável. Aproveito para agradecer também os colegas da UnB, dos Ministérios e da Câmara dos Deputados, pela convivência, reflexões e aprendizados cotidianos, que certamente ecoam nas linhas ocultas deste trabalho.

À Monique, pela lealdade, cumplicidade e ternura de todos os momentos, que só um amor verdadeiro pode proporcionar. Agradeço também o apoio intelectual e às inúmeras revisões que foram fundamentais para que esse trabalho alcançasse uma qualidade muito superior àquela que se colocava ao meu alcance. Mais do que isso, obrigado por compreender e sempre incentivar essa minha incurável mania de “fazer mil coisas ao mesmo tempo”. Sem a sua parceria e entusiasmo essa e nenhuma outra conquista seria possível.

Tudo que já foi, é o começo do que vai vir, toda a hora a gente está num cômputo.

João Guimarães Rosa em “Grande Sertão: Veredas”

RESUMO

Este trabalho busca oferecer explicações gerais sobre o controle de constitucionalidade da legislação eleitoral pelo Supremo Tribunal Federal, a partir de uma análise empírica das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) ajuizadas contra dispositivos da legislação eleitoral entre os anos de 1988 e 2016. Nesse esforço, insere-se em um contexto mais amplo de estudos sobre a judicialização da política e, mais especificamente, sobre a judicialização de questões políticas estruturantes ou de “mega-política”. Em síntese, esta pesquisa apresenta e analisa o perfil dos requerentes, das leis questionadas e a cronologia das ADIs propostas contra leis eleitorais, bem como o conteúdo e a tempestividade das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal.

PALAVRAS-CHAVE: Controle de constitucionalidade. Legislação eleitoral. Judicialização da política. STF.

ABSTRACT

This study investigates the role of the Judiciary in addressing political issues known as “mega politics” or “pure politics” in Brazil, by analyzing the characteristics of the judicial review of elections-related legislation by the Brazilian Federal Supreme Court. To fulfill this purpose, this research examines all the Direct Actions of Unconstitutionality (ADIs) in cases involving elections-related legislation referred to Brazilian Federal Supreme Court from 1988 to 2012. The work presents and analyzes the major attributes of the petitions for judicial review – authors, laws related, issues, and period – and of the decisions made by the Brazilian Federal Supreme Court on elections-related ADIs from 1988 to 2016.

KEY-WORDS: Judicial review. Electoral legislation. Judicialization of politics. Brazilian Federal Supreme Court.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Alterações legislativas da Lei nº 9.096/95 entre 1988 e 2016.....	61
Tabela 2 - Alterações legislativas da Lei nº 9.096/95 entre 1988 e 2016.....	64
Tabela 3 - Alterações legislativas da Lei nº 9.504/97 entre 1988 e 2016.....	65
Tabela 4 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por requerente.....	67
Tabela 5 - ADIs-Federais e ADIs-Eleitorais, por requerente.....	68
Tabela 6 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por porte dos partidos políticos	71
Tabela 7 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por legislação questionada.....	72
Tabela 8 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por reformas eleitorais e legislação originária.....	73
Tabela 9 - Temas dos questionamentos das ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016.....	74
Tabela 10 – Questionamentos a dispositivos da propaganda eleitoral no rádio e na televisão, por tipo de requerente.....	74
Tabela 11 - Questionamentos a dispositivos sobre inelegibilidades, por tipo de requerente.	75
Tabela 12 - Questionamentos a dispositivos sobre prestação de contas, por tipo de requerente.	76
Tabela 13 - Questionamentos a dispositivos sobre a anualidade eleitoral, por tipo de requerente.	76
Tabela 14 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por requerente e timing de ajuizamento.....	78
Tabela 15 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por timing de ajuizamento e porte dos partidos políticos.....	80
Tabela 16 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por porte dos partidos políticos e timing de ajuizamento.....	81
Tabela 17 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por situação do processo no STF.....	82
Tabela 18 - Frequências e porcentagens de decisões finais procedentes, de acordo com o tipo de legislação questionada.....	83
Tabela 19 - Frequências e porcentagens de decisões finais e liminares procedentes, de acordo com o tipo de legislação questionada.....	84
Tabela 20 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por situação dos processos no STF..	85
Tabela 21 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por período de julgamento no STF..	88
Tabela 22 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por tempestividade do julgamento no STF.....	88
Tabela 23 - ADIs-Eleitorais com decisões procedentes, por tipo de requerente.....	90
Tabela 24 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, taxa de procedência e por requerente.....	91
Tabela 25 - Decisões procedentes em ADIs-Eleitorais, por porte de partido político.....	92

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Distribuição das ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por partidos políticos.	69
Figura 2 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por timing de ajuizamento.	78
Figura 3 - Tempo médio de julgamento das ADIs-Eleitorais (1988-2016) e das ADIs-Federais (1988-2012).....	86
Figura 4 - Taxas de procedências das ADIs-Eleitorais e ADIs-Federais, por tipo de requerente	92

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais categorias propostas por Castro (1997).....	51
Quadro 2 - Principais categorias propostas por Viana et al (1999).....	52
Quadro 3 - Principais categorias propostas por Pogrebinschi (2012)	52
Quadro 4 - Temas questionados por ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016.....	55
Quadro 5 - Temas regulamentados pela Lei nº 9.096/95, de acordo com os artigos.....	63
Quadro 6 - Temas regulamentados pela Lei nº 9.504/97, de acordo com os artigos.....	65
Quadro 7 - Associações requerentes de ADIs-Eleitorais entre 1988 e 2016.....	68

Sumário

1. INTRODUÇÃO	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1. EXPANSÃO GLOBAL DO PODER JUDICIÁRIO	19
2.2. A EXPANSÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL.....	30
2.3. A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL	38
2.4. SUPREMACIA JUDICIAL E DIFICULDADE CONTRAMAJORITÁRIA.....	46
3. METODOLOGIA	51
3.1. PARÂMETROS PROPOSTOS POR CASTRO (1997)	51
3.2. PARÂMETROS PROPOSTOS POR VIANNA ET AL (1999).....	52
3.3. PARÂMETROS PROPOSTOS POR POGREBINSCHI (2012).....	52
3.4. PARÂMETROS PROPOSTOS NESTA DISSERTAÇÃO	53
3.4.1. REQUERENTES	53
3.4.2. LEGISLAÇÃO QUESTIONADA	54
3.4.3. TEMAS QUESTIONADOS	55
3.4.4. DATA DE ENTRADA NO STF.....	55
3.4.5. DATA DO JULGAMENTO	56
3.4.6. DECISÃO DO STF.....	57
3.4.7. DA CONSTRUÇÃO E ANÁLISE DO BANCO DE DADOS.....	58
4. ANÁLISE DAS ADIs-ELEITORAIS.....	60
4.1. LEGISLAÇÃO CONSIDERADA	60
4.1.1. CÓDIGO ELEITORAL (LEI Nº 4.737/65)	60
4.1.2. LEI DAS INELEGIBILIDADES (LC 64/1990).....	61
4.1.3. LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS (LEI Nº 9.096/1995).....	62
4.1.4. LEI DAS ELEIÇÕES (LEI Nº 9.504/1997).....	64
4.2. SÍNTESE ANALÍTICA DAS 62 ADIs-ELEITORAIS	66
4.2.1. ANÁLISE DOS REQUERENTES	66
4.2.2. PERFIL DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	69
4.2.3. LEGISLAÇÃO QUESTIONADA	72
4.2.4. CRONOLOGIA DAS AÇÕES	76
4.2.5. ATUAÇÃO DO STF.....	82
4.2.5.1. SITUAÇÃO GERAL DOS PROCESSOS.....	82
4.2.5.2. CRONOLOGIA DOS JULGAMENTOS	85
5. DECISÕES PRODECENTES.....	90
5.1. DECISÕES PROCEDENTES: ASPECTOS GERAIS	90
5.2. DECISÕES PROCEDENTES: ANÁLISE DE CONTEÚDO	93

5.2.1. ADI 1.351, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995.....	93
5.2.2. ADI 1.354, DE 06 DE OUTUBRO DE 1995.....	96
5.2.3. ADI Nº 1.459, DE 21 DE MAIO DE 1996.	97
5.2.4. ADI 2.530, DE 19 DE SETEMBRO DE 2001.....	99
5.2.5. ADI 3.742, DE 08 DE JUNHO DE 2006.....	100
5.2.6. ADI 4.430, DE 11 DE JUNHO DE 2010.....	102
5.2.7. ADI 4.451, DE 24 DE AGOSTO DE 2010.....	105
5.2.8. ADI 4.467, DE 24 DE SETEMBRO DE 2010.....	106
5.2.9. ADI 4.617, DE 06 DE JUNHO DE 2011.....	107
5.2.10. ADI 4.650, DE 05 DE SETEMBRO DE 2011.....	109
5.2.11. ADI 5.105, DE 31 DE MARÇO DE 2014.	111
5.2.12. ADI 5.394, DE 02 DE OUTUBRO DE 2015.....	113
5.2.13. ADI 5.420, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2015.	114
5.2.14. ADI 5.487, DE 17 DE MARÇO DE 2016.	115
5.2.15. ADI 5.488, DE 21 DE MARÇO DE 2016.	118
5.3. DECISÕES PROCEDENTES: PRINCIPAIS FUNDAMENTOS.....	119
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
BIBLIOGRAFIA.....	128

1. INTRODUÇÃO

Um dos mais atuais e intensos debates na ciência política contemporânea diz respeito ao fenômeno da judicialização da política. Na sua acepção dominante¹, o conceito de judicialização da política está relacionado à transferência do processo de decisão das instâncias representativas tradicionais – Legislativo e Executivo – para as instituições do Poder Judiciário.

Sobre esse processo de transferência de decisões políticas para as arenas jurisdicionais, diversos estudos (Ginsburg, 2008; Tate e Vallinder, 1995) classificam o crescente protagonismo do Poder Judiciário em decisões de cunho político como um fenômeno de proporções globais. Em geral, essas pesquisas relacionam o crescimento da judicialização da política a dois aspectos institucionais que se consolidaram em momentos distintos entre as principais democracias contemporâneas, quais sejam: o desenvolvimento de mecanismos de controle de constitucionalidade de leis e atos dos Poderes Legislativo e Executivo pelo Poder Judiciário e a crescente constitucionalização de direitos e garantias fundamentais.

O controle de constitucionalidade foi uma inovação institucional norte-americana, que teve como marco histórico o julgamento do caso *Marbury v. Madison* (1803), quando a Suprema Corte dos EUA inaugurou o entendimento de que seria possível o Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade de uma lei aprovada pelo Legislativo (Ginsburg, 2008). Por sua vez, a referência do processo de constitucionalização de direitos e garantias individuais ocorreu na Europa do período posterior à 2ª Guerra Mundial, sobretudo na Alemanha e Itália, em nítida resposta à profunda violação de direitos promovida pelos regimes fascistas dos anos 1930.

No Brasil, a judicialização da política é um problema bem mais recente do que nos Estados Unidos e na Europa. Isso porque, até a redemocratização de 1988, não há o que se falar em protagonismo do Poder Judiciário no Brasil (Brandão, 2012). Pelo contrário. A concentração ditatorial de poderes na figura do Presidente da República por muito tempo inviabilizou o exercício autônomo e independente das funções do Poder Judiciário (Brandão, 2012).

É por isso que diversos autores têm afirmado que a expansão do Poder Judiciário no Brasil está diretamente relacionada com o arcabouço institucional introduzido pela

¹ A judicialização da política também pode ser entendida como o processo de proliferação de métodos judiciais para esferas não judiciais. Contudo, essa vertente foge ao escopo deste trabalho.

Constituição de 1988. Mais especificamente, associam esse fenômeno à abundante constitucionalização de direitos e ao alargamento do sistema de controle de constitucionalidade abstrato brasileiro, que ampliou consideravelmente o rol de legitimados para a propositura de ações de controle de constitucionalidade, entre os quais destacam-se os partidos políticos (Aquino e Campos, 2009; Barroso, 2012; Rios-Figueroa e Taylor, 2006; Vieira, 2008).

Como consequência desse novo arranjo institucional, a participação do Supremo Tribunal Federal na definição de questões políticas e sociais controversas tem crescido consideravelmente. Como exemplos do protagonismo da Corte em questões polêmicas, podemos citar os julgamentos sobre a autorização de pesquisas com células-tronco, o reconhecimento de união homoafetiva, a descriminalização do aborto de fetos anencefálicos, a constitucionalidade de cotas raciais e o financiamento privado de campanhas eleitorais.

E esse contexto de crescente protagonismo tem motivado uma profusão de análises acadêmicas sobre o fenômeno da judicialização da política no âmbito do Supremo Tribunal Federal (Brandão, 2012; Campos, 2014; Castro, 1997; Pogrebinski, 2012; Vianna *et al.*, 1999; Vieira, 2008).

De forma pioneira, Castro (1997) inaugura uma importante linha de estudos sobre o protagonismo do STF em questões políticas. Nesse estudo, o autor realizou a análise de conteúdo de uma amostra de 1.240 ementas de acórdãos do STF publicados no primeiro semestre de 1994. A partir desses casos, Castro concluiu que, no geral, as decisões do STF foram mais favoráveis, proporcionalmente, às partes privadas do que às autoridades públicas.

Nessa mesma linha, Vianna *et al* (1999) analisaram 1.935 ADIns ajuizadas no STF até 1998. Nesse estudo, os autores interpretam o protagonismo do Poder Judiciário naquele período como resultado das insatisfações da sociedade frente ao ativismo legislativo do Poder Executivo. Haveria, na visão dos autores, uma inevitável tensão entre os ideais políticos da Constituição de 1988 e a agenda política neoliberal dos anos 90, que contrapunha o Poder Judiciário, retratado como guardião dos valores fundamentais, aos Poderes Executivo e Legislativo.

Mais recentemente, Pogrebinski (2012) posiciona-se contrariamente à ideia de que a judicialização da política ocorre devido à omissão ou inércia legislativa e à tese de que há uma imposição da autoridade do STF em detrimento das prerrogativas dos demais Poderes. A partir da análise das decisões finais das ações constitucionais julgadas pelo

STF entre 1988 e 2009, a autora conclui que o STF tem atuado de forma parcimoniosa e deferente em relação ao Legislativo na declaração de constitucionalidade de leis e atos normativos promulgados pelo Congresso Nacional. Progrebinschi chega a afirmar que o STF reforça a vontade majoritária expressa no Poder Legislativo, ao negar preliminarmente o provimento de 74,53% das ADIs e ADPFs impetradas contra leis emanadas do Congresso Nacional.

Percebe-se, das categorias temáticas utilizadas em estudos anteriores (Castro, 1997; Pogrebinschi, 2012; Vianna *et al.*, 1999), que o STF tem sido recorrentemente acionado para decidir sobre controvérsias legislativas relacionadas com o processo de competição eleitoral. É o caso, por exemplo, do julgamento recente da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, em que o Tribunal considerou inconstitucionais os dispositivos das Leis nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

Outros três julgamentos que demonstram a relevância do STF na definição de questões propriamente eleitorais foram: (1) o da verticalização das coligações partidárias em 2002², quando o STF definiu que a coligação eleitoral formada para a eleição presidencial deveria ser obedecida pelos partidos que se coligassem nos Estados; (2) o caso da cláusula de desempenho de 2006³, em que os Ministros declararam inconstitucional dispositivo legal que estabelecia que os partidos com menos de 5% dos votos nacionais não teriam direito ao funcionamento parlamentar e; (3) o da fidelidade partidária em 2008⁴, quando o Tribunal decidiu que o mandato pertenceria ao partido ou à coligação, e não ao candidato, que perderia o mandato no caso de desfiliação partidária sem justa causa.

A partir desses e outros julgamentos emblemáticos, tem crescido a quantidade de pesquisas dedicadas à judicialização da legislação eleitoral no Brasil (Júnior, 2008; Nunes Júnior, 2014; Soares, 2010). Contudo, essas análises ainda estão concentradas em um número limitado de casos, o que reduz a capacidade de generalização das conclusões obtidas em cada um dos eventos estudados. Nesse contexto, pode-se afirmar que os estudos sobre judicialização da legislação eleitoral ainda carecem de uma análise mais abrangente, que contemple um número maior de casos e que seja capaz de oferecer

² ADI nº 2.626 e ADI nº 2.628.

³ ADI nº 1.351 e ADI nº 1.354.

⁴ ADI nº 3.999 e ADI nº 4.086.

explicações mais gerais sobre a atuação do STF no controle de constitucionalidade da legislação eleitoral aprovada pelo Congresso Nacional.

É exatamente essa lacuna que esta pesquisa busca preencher, a partir de uma análise empírica de todas as ADIs impetradas no STF contra dispositivos da legislação eleitoral entre os anos de 1988 e 2016⁵. Nesse período, foram ajuizadas 62 ADINs contra dispositivos das seguintes leis: (1) Código Eleitoral – Lei n.º 4.737/1965; (2) Lei de Inelegibilidade – Lei Complementar n.º 64/1990 –; (3) Lei dos Partidos Políticos – Lei n.º 9.096/95 e; (4) Lei das Eleições – Lei n.º 9.504/1997.

Além de dialogar com os estudos sobre a judicialização da política no Brasil em geral (Campos, 2014; Castro, 1997; Pogrebinski, 2012; Vianna *et al.*, 1999; Vieira, 2008), este trabalho também busca contribuir com a agenda de pesquisas sobre a judicialização da *mega-política* (Hirschl, 2008), entendida como conjunto de políticas fundamentais que definem todo o funcionamento político de uma sociedade. Entre essas questões de *mega-política*, a definição das regras eleitorais ocupa posição de destaque, já que a estabilidade, transparência e competitividade do processo eleitoral são alicerces fundamentais das democracias liberais contemporâneas.

A partir desse amplo e instigante universo analítico das ADIs ajuizadas contra dispositivos de leis eleitorais, esta dissertação considera duas hipóteses.

A *primeira hipótese* está inserida no campo de reflexões sobre as causas da judicialização da política. Mais especificamente, estabelece que a judicialização da política é resultado da reação política de partidos políticos minoritários com o objetivo de mitigar derrotas ocorridas no âmbito do processo legislativo ordinário. Essa hipótese deriva de uma série de estudos que analisam o uso dos tribunais pela oposição e minorias partidárias (Carvalho, 2004; Ginsburg, 2008; Tate e Vallinder, 1995). É, portanto, uma hipótese que busca explicação para o fenômeno de propositura das ADIs.

Por sua vez, a *segunda hipótese* está relacionada com a dimensão decisória do Supremo Tribunal Federal e ancora-se na pesquisa realizada por Thamy Pogrebinski (2012) sobre as ações diretas de inconstitucionalidade propostas entre 1988 e 2009. De acordo com essa hipótese, o total de decisões do STF que declaram a inconstitucionalidade de leis e atos normativos promulgados pelo Congresso Nacional é muito inexpressivo.

⁵ A data final de referência para este estudo é o dia 28 de outubro de 2016.

Para discutir e avaliar essas hipóteses, esta dissertação organiza-se em seis capítulos, além desta introdução.

O “Capítulo 2: Referencial Teórico” aborda os principais debates normativos sobre o fenômeno da judicialização da política a partir de três seções. A seção “2.1. A expansão global do Poder Judiciário” apresenta uma visão geral do processo de fortalecimento do Poder Judiciário nas principais democracias contemporâneas. Na sequência, a seção “2.2. A expansão do Poder Judiciário no Brasil” analisa os principais elementos políticos e institucionais que explicam o protagonismo do Poder Judiciário brasileiro a partir de 1988. Já a seção “2.3. A judicialização da política no Brasil” contempla as principais pesquisas empíricas sobre o fenômeno da judicialização da política no Brasil. Por sua vez, a seção “2.4. A supremacia judicial e a dificuldade contramajoritária” aborda os principais debates teóricos sobre a relação entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo nos processos de elaboração legislativa e de controle de constitucionalidade.

Na sequência, o “Capítulo 3: Metodologia” demonstra os aspectos metodológicos da pesquisa, com detalhamento do método de análise de conteúdo e explicação de como foram estruturados os processos de coleta, construção e análise da base de dados. Especifica, ainda, a estratégia de categorização e as categorias utilizadas para classificar o universo das 62 ADIs examinadas ao longo do estudo.

Mais adiante, o “Capítulo 4: Análise das ADIs-Eleitorais” concentra a parte analítica da pesquisa e examina o conteúdo de todas as 62 ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra dispositivos da legislação eleitoral (ADIs-Eleitorais), destacando aspectos gerais sobre: (a) o perfil do requerente; (b) a legislação questionada; (c) cronologia de ajuizamento da ação e; (d) atuação do STF.

Em seguida, o “Capítulo 5: Decisões Procedentes” aprofunda a análise qualitativa das 15 decisões procedentes proferidas pelo STF no controle de constitucionalidade das leis eleitorais entre 1988 e 2016. Mais especificamente, esse capítulo detalha todas as ADIs procedentes, desde o ajuizamento pelo requerente até a fundamentação esboçada pelos Ministros nas decisões.

Por fim, o “Capítulo 6: Considerações Finais” relaciona as principais constatações verificadas ao longo da pesquisa com as hipóteses iniciais de que (i) a judicialização da política é resultado da reação política de partidos políticos minoritários com o objetivo de mitigar derrotas ocorridas no âmbito do processo legislativo ordinário e, (ii) o total de

decisões do STF que declaram a inconstitucionalidade de leis e atos normativos promulgados pelo Congresso Nacional é muito inexpressivo.

A partir desse itinerário analítico, a pesquisa busca responder (i) em que medida as ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra leis eleitorais podem ser interpretadas como reação política de minorias partidárias ao processo legislativo ordinário e (ii) qual o padrão decisório do STF no âmbito do controle de constitucionalidade de leis eleitorais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Essa tese está inserida no amplo campo teórico que discute a relação entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo nos processos de controle de constitucionalidade. Mais especificamente, o marco normativo para este trabalho ancora-se no debate teórico sobre o controle de constitucionalidade de leis (*judicial review*) e o “domínio” da última palavra na interpretação constitucional pelo Poder Judiciário.

Considerando a finalidade do estudo – que é investigar a atuação do STF no controle de constitucionalidade das leis eleitorais –, este capítulo propõe uma análise dos principais debates teóricos a partir de três perspectivas que abordam: (i) o fenômeno de ascensão do Poder Judiciário no mundo e no Brasil; (ii) o controle de constitucionalidade de leis pelo Supremo Tribunal Federal e; (iii) a relação entre os Poderes Judiciário e Legislativo no controle de constitucionalidade de leis.

2.1. EXPANSÃO GLOBAL DO PODER JUDICIÁRIO

Organizada por C. Neal Tate e Torbjorn Vallinder, a obra “The Global Expansion of Judicial Power” foi publicada em 1995 e logo tornou-se uma referência obrigatória para compreensão da expansão global do Poder Judiciário ocorrida ao longo do século XX.

Antes de aprofundar a análise sobre as proporções globais da judicialização da política, os autores propõem uma das mais influentes definições sobre esse fenômeno. De acordo com essa definição, a judicialização da política pode ter dois significados: i) a transferência do processo decisório das arenas políticas (Poder Executivo e Poder Legislativo) para a arena jurisdicional (Poder Judiciário) e; ii) a adoção de procedimentos tipicamente judiciais por instituições não-judiciais. Embora não sejam excludentes, o primeiro significado é o que tem predominado entre os principais estudos sobre judicialização da política e que melhor se aproxima do objeto deste estudo.

Luís Roberto Barroso (2015) propõe conceito semelhante. Segundo esse autor, judicialização significa “que questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário”. Dito de outra forma, é resultado da transferência do processo de decisão das instâncias representativas por excelência – Legislativo e Executivo – para as instituições judiciais.

Delimitadas as linhas gerais do conceito de judicialização a política, é possível avançar na compreensão histórica desse processo de fortalecimento decisório das instâncias judiciais em detrimento das instâncias legislativas e executivas. Nesse particular, Tate e Vallinder (1995) alertavam para a relevância desse fenômeno há mais de vinte anos atrás:

Again for better or worse, the judicialization of politics may be or may become one of the most significant trends in late twentieth and early-twenty-first-century government. It deserves careful description, analysis and evaluation (Tate e Vallinder, 1995, p. 5).

No capítulo “When the Courts Go Marching In” – que faz parte da obra “The Global Expansion of Judicial Power” –, Torbjorn Vallinder sistematiza as reflexões sobre o *judicial review* desde os primórdios do constitucionalismo norte-americano. Mais especificamente, centraliza a análise no ceticismo dos *founding fathers* sobre a aplicação e validade estrita da regra das maiorias parlamentares. Nesse ponto, o autor sublinha o entusiasmo de Alexander Hamilton sobre o embrionário mecanismo de *judicial review*, que, a partir do célebre caso *Marbury v. Madison*, consolidou-se como um elemento central do sistema político norte-americano. Além de Hamilton, Vallinder prestigia também as contribuições de Benjamin Constant, Alexis de Tocqueville e John Stuart Mill para o fortalecimento da ideia de *judicial review* em detrimento da aplicação absoluta do princípio majoritário dos parlamentos.

Além de destacar a contribuição dos primeiros debates constitucionais norte-americanos, Vallinder também aponta o período subsequente à Segunda Guerra Mundial – quando há uma notável ampliação dos papéis dos tribunais e dos juízes – como importante ponto de inflexão para a compreensão da expansão do Poder Judiciário. Sobre esse período, Vallinder afirma que a violência e barbaridade dos regimes totalitários que devastaram a Europa entre os anos 1930 e 1940 explicam em grande parte o fortalecimento do Poder Judiciário no continente europeu, na medida em que a proteção dos direitos humanos e de cidadania passou a ocupar o centro da agenda política de grande parte dos países europeus.

Ainda sobre o período subsequente à 2ª Guerra Mundial, Vallinder aponta que a consolidação dos Estados Unidos como uma superpotência mundial também deve ser considerada como um dos fatores de propulsão do Poder Judiciário. Isso porque as instituições e valores norte-americanos – entre eles o *judicial review* – transformaram-se

em tipos ideias almejados por grande parte dos países democráticos. E porque foi justamente nesse período que a Suprema Corte dos Estados Unidos – sob a liderança do *Justice Warren* – assumiu maior protagonismo na proteção e garantia de direitos de minorias historicamente excluídas – sobretudo de negros e negras –, o que conferiu ainda mais aceitação à ideia de *judicial review*.

As circunstâncias e condições que favoráveis à expansão do Poder Judiciário em relação aos demais poderes são igualmente exploradas por Tate no capítulo “Why the Expansion of Judicial Power”, que também o livro “The Global Expansion of Judicial Power”. Tate inicia o capítulo reforçando a tese de que o crescente protagonismo do Poder Judiciário em decisões de cunho político deve ser entendido como um fenômeno de proporções globais, ainda que tenha ocorrido em momentos e contextos políticos distintos.

The thesis of this book is that there is an expansion of judicial power afoot in the world’s political systems. For convenience we also refer to this expansion as “judicialization”. The authors of the various chapters find judicialization present or developing in a wide variety of places. Though not all are treated here, Canada, France, Germany, India, Israel, Italy, Malta, the Philippines, Sweden, the United States, Latin America, the former USSR, and the European Community (at least) all appear to be settings in which the expansion of judicial power/judicialization of politics is relevant, even controversial. (Tate, 1995, p. 27).

Para maior compreensão desse fenômeno, Tate propõe como condições institucionais que promoveriam o maior protagonismo do Judiciário: (i) a existência de regime democrático; (ii) a separação de poderes; (iii) uma política de direitos; (v) a utilização dos Tribunais por grupos de interesses; (vi) a utilização dos Tribunais pela oposição; (vii) a existência instituições majoritárias ineficazes; (viii) a imagem fragilizada das instituições responsáveis pela formulação de políticas públicas; (ix) a delegação consentida das instituições majoritárias.

Entre essas condições, Tate classifica a existência de *regime democrático* como a única necessária para a expansão do Poder Judiciário. O autor argumenta que a participação de juízes independentes na definição de questões políticas bem como a aceitação das decisões daí decorrentes não são compatíveis com a premissa de concentração de poder dos regimes ditatoriais. Contudo, adverte que, embora condição necessária, a existência de regimes democráticos não deve ser entendida como uma condição suficiente para o fortalecimento do Poder Judiciário.

Sobre a *separação dos poderes*, Tate propõe que a previsão constitucional de um Poder Judiciário independente o torna mais propenso a participar do processo decisório de controvérsias políticas em oposição ou competição com os Poderes Legislativo e Judiciário. Embora seja uma condição que facilite a judicialização da política, o autor não considera a separação dos poderes como uma condição necessária e, muito menos, suficiente para a ocorrência desse fenômeno.

Na visão de Tate, a existência de uma *política de direitos* é uma condição muito mais relevante para a compreensão da judicialização da política e que está presente em várias democracias contemporâneas. Essa política de direitos normalmente encontra-se assentada formalmente nos textos constitucionais e diz respeito à aceitação do princípio de que os indivíduos ou minorais têm direitos que podem e devem ser garantidos ainda que em oposição ao entendimento da maioria governante. Essa situação, prossegue o autor, aumenta a importância política dos tribunais, na medida em que se tornam o *locus* institucional preferencial para a proteção dos direitos das minorias marginalizadas nas instituições representativas majoritárias.

A extensão dessa *política de direitos* está diretamente relacionada com a *utilização dos tribunais por grupos de interesses*, que é outra condição apontada por Tate. Segundo o autor, a efetivação de uma política de direitos deve ser entendida como resultado da atuação de grupos de interesses que se utilizam cada vez mais dos tribunais como forma de garantir e expandir direitos ignorados nas arenas majoritárias. Dito de outra forma, a permeabilidade dos tribunais à atuação dos grupos de interesse é uma condição que favorece a efetivação de uma política de direitos e, conseqüentemente, a judicialização da política.

A quinta condição destacada por Tate é a *utilização dos tribunais por partidos de oposição*. O autor destaca que os partidos de oposição têm acionado as cortes constitucionais com regularidade na tentativa de inviabilizar e obstruir as iniciativas da maioria governativa que foram aprovadas durante o processo legislativo ordinário. Diante disso, entende que a legitimidade ativa dos partidos políticos para questionarem a constitucionalidade de leis aprovadas pela maioria legislativa é um importante fator para compreensão do fenômeno da judicialização da política no mundo.

Outra condição elencada por Neal Tate no artigo “Why the Expansion of Judicial Power” é a *existência instituições majoritárias ineficazes*. Essa condição estaria presente

nos sistemas políticos permeados por partidos políticos fracos e coalizões governativas frágeis. Tate sustenta que o Poder Judiciário é mais demandado pelos partidos de oposição quando o Poder Executivo falha na formação de uma coalização de governo disciplinada e, conseqüentemente, não consegue construir maiorias legislativas efetivas.

Em um contexto em que as instituições majoritárias mostram-se incapazes de construir maiorias legislativas estáveis e, conseqüentemente, de formular políticas públicas efetivas, desenvolve-se uma percepção de paralisia ou imobilidade dessas instituições no público em geral e, principalmente, entre as lideranças de grupos de interesses. De acordo com Tate, essa *imagem fragilizada das instituições responsáveis pela formulação de políticas públicas* é outra condição que favorece a judicialização da política, na medida em que o Judiciário – reputado como técnico e retido – passa a ser visto como uma alternativa a essa paralisia das instituições majoritárias.

A última condição proposta por Tate é a *delegação consentida das instituições majoritárias*. Segundo o autor, esse tipo de delegação ocorre com mais frequência quando está em disputa questões polêmicas que carregam consigo elevados custos e riscos políticos para os representantes eleitos. Como exemplo desse fenômeno, Tate menciona as discussões sobre a legalização ou não do aborto, que tendem a ser propositadamente negligenciadas nas arenas majoritárias e, conseqüentemente, cada vez mais decididas pelo Poder Judiciário. A judicialização dessas questões polêmicas – como bem observa Tate – está intimamente relacionada com a previsão constitucional de uma *política de direitos*, que legitima a tutela jurisdicional desses direitos.

Tate conclui a análise advertindo que, mesmo presentes todas essas condições institucionais, não há como ter certeza da ocorrência do fenômeno da judicialização da política. Isso porque a efetiva judicialização da política depende das atitudes e preferências políticas específicas por parte dos magistrados em relação às controvérsias submetidas ao Judiciário. Nesse ponto, aponta dois tipos de atitudes e valores essenciais ao desenvolvimento da judicialização da política: (i) o ativismo judicial (em oposição à restrição judicial) e; (ii) predomínio das preferências judiciais em relação às políticas públicas definidas nas arenas majoritárias.

O caráter global da expansão do Poder Judiciário também é abordado na pelo cientista político norte-americano Tom Ginsburg (2008). Segundo Ginsburg, a expansão do Judiciário esteve diretamente relacionada com o processo de constitucionalização de

direitos e com a conseqüente previsão de mecanismos de controle de constitucionalidade de atos dos Poderes Legislativo e Executivo por parte do Poder Judiciário.

Nessa perspectiva, Ginsburg argumenta que a inovação norte-americana de controle de constitucionalidade transformou-se em uma espécie de norma seguida pelas constituições democráticas. A partir de uma análise de ideias e instituições, o autor propõe uma análise sistemática da incorporação de mecanismos de revisão constitucional ou *judicial review* nos regimes democráticos a partir de três grandes ondas.

Ginsburg aponta que a primeira onda do processo de revisão judicial de legislação ocorreu nos Estados Unidos e foi simbolizada pelo julgamento do caso *Marbury v. Madison* (1803), quando a Suprema Corte dos EUA firmou o entendimento de que seria possível o Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade de uma lei aprovada pelo Legislativo.

Segundo Ginsburg, a noção de supremacia da Constituição desenvolvida nessa fase foi fortemente inspirada pelas ideias de lei superior, de governo como contrato social e da constituição escrita (Ginsburg, 2008, p. 82). Essa primeira onda foi fortemente influenciada pelas discussões institucionais sobre o federalismo norte-americano, na medida em que se impunha a necessidade de algum mecanismo de resolução jurisdicional de eventuais disputas entre os diferentes níveis de governo (Ginsburg, 2008, p. 84). Dessa forma, Ginsburg afirma que a preocupação liberal de governo limitado foi a característica marcante dessa primeira onda de constitucionalização de mecanismos de revisão constitucional.

Na análise do cientista político norte-americano, a segunda onda teria ocorrido no período posterior à 2ª Guerra Mundial com: (i) o processo de constitucionalização de direitos e garantias individuais, que haviam sido solapados pelos ideais fascistas, sobretudo na Alemanha e Itália e; (ii) o surgimento das novas democracias decorrentes do processo de independência de antigas colônias, entre as quais o autor destaca a Índia. Diferentemente do caso norte-americano, essa nova expansão das cortes constitucionais esteve diretamente relacionada com o movimento internacional de proteção dos direitos humanos ou, nas palavras do autor, com uma “ideologia de direitos”.

Esse movimento resultou em um amplo processo de constitucionalização de direitos fundamentais e, conseqüentemente, de estruturação e consolidação de novas cortes constitucionais, que passaram a ser identificadas como instituições protetoras de

direitos frente às ameaças de arbitrariedades do poder público. Ginsburg ressalta que essa segunda fase foi inspirada diretamente pelo modelo de revisão constitucional proposto pelo austríaco Hans Kelsen em meados de 1920, que se tornou a base para as cortes constitucionais europeias do período pós-Segunda Guerra Mundial.

Assim, a constitucionalização de direitos fundamentais e a proliferação de cortes constitucionais foram os traços marcantes da segunda onda, que teve como referência o fortalecimento e protagonismo da Corte Constitucional Alemã no controle de constitucionalidade.

Já a terceira onda de expansão do Poder Judiciário estaria diretamente relacionada com o surgimento dos novos processos constituintes típicos dos países egressos do bloco comunista e de regimes autoritários na América Latina entre o final da década de 1980 e o início dos anos 1990. Segundo Ginsburg, praticamente todas as constituições dos países egressos do bloco soviético passaram a incorporar algum mecanismo institucionalizado de revisão judicial, fenômeno também presenciado nas novas democracias da África, América Latina e Ásia.

Na visão exposta por Ginsburg, a proliferação das cortes constitucionais no período imediatamente posterior à dissolução da União Soviética esteve diretamente relacionada com uma orientação de proteção dos direitos por parte dos juízes, que buscaram limitar a discricionariedade dos governos e proteger os direitos dos cidadãos. Nessa perspectiva, a ideia de revisão constitucional passou a ser vista como um valor inerente ao próprio conceito de democracia e fortemente direcionada à proteção de direitos fundamentais.

Além de abordar o processo histórico de expansão das cortes constitucionais a partir de uma perspectiva de direitos, Ginsburg também desenvolve uma análise político-institucional sobre a estruturação das cortes constitucionais em diferentes contextos políticos. Essa perspectiva relaciona o desenvolvimento das cortes constitucionais com o nível de fragmentação política vertical e horizontal observado em determinado contexto político. Segundo o autor, a fragmentação política eleva o potencial de conflito e impasse político e, conseqüentemente, fortalece a ideia que atribui ao Poder Judiciário o papel de terceiro imparcial e neutro apto a resolver as disputas e paralisias decisórias decorrentes da fragmentação política.

Ginsburg desenvolve, ainda, uma tese de que os mecanismos de revisão judicial funcionariam como uma solução institucional encontrada pelos atores políticos para a incerteza política futura que normalmente paira sobre novos processos constituintes. Dito de outra forma, Ginsburg compreende o desenho de novas cortes constitucionais como uma espécie de *seguro político* diante da imprevisibilidade político-eleitoral do período pós-constituente:

Parties that believe they will be out of power in the future are likely to prefer constitutional review by an independent court, because the court provides an alternative forum for challenging government action. Constitutional review is a form of political insurance that mitigates the risk of electoral loss. (Ginsburg, 2008, p. 91).

Outra análise bastante influente sobre o fenômeno global da expansão do Judiciário é feita por Mauro Cappelletti (1993) na aclamada obra “Juízes legisladores?”, na qual defende a tese de que esse fenômeno está inserido em um processo mais amplo de expansão do próprio Estado em todos os seus ramos – Executivo, Legislativo e Judiciário – e não apenas no campo do Judiciário.

Nessa perspectiva, o jurista italiano argumenta que a expansão do judiciário está diretamente relacionada com o surgimento e consolidação do modelo de organização estatal conhecido como *welfare state* ou Estado de Bem-Estar Social, que estabelece a intervenção do Estado na atividade econômica e na oferta de serviços público como um fator fundamental para o desenvolvimento econômico e social.

Segundo Cappelletti, o compromisso estatal com as premissas do *welfare state* manifestou-se inicialmente no âmbito do Poder Legislativo, com a introdução de ampla legislação de proteção social. Posteriormente, desenvolveu-se no Poder Executivo um abrangente e complexo aparelho administrativo para concretizar a oferta de políticas públicas prevista nesse novo aparato normativo.

Como consequência desse arcabouço legislativo e administrativo, o Estado – outrora restrito às funções de “proteção” e “repressão” – assume explicitamente a responsabilidade de promover e garantir direitos sociais por meio da prestação ativa de serviços públicos. Para Cappelletti, essa nova missão estatal impôs também novos parâmetros de atuação ao Poder Judiciário, na medida em que os tribunais passaram a ser cada vez mais demandados para resolver controvérsias relativas à legislação social e ao provimento estatal de direitos sociais.

Diante desse novo contexto institucional, Cappelletti pergunta: como deveria agir o Poder Judiciário? Limitar a função jurisdicional aos padrões formalistas do século XIX ou *elevantar-se ao nível dos outros poderes, tornar-se enfim o terceiro gigante, capaz de controlar o legislador mastodonte e o leviatanesco administrador?* De acordo com o autor, a segunda alternativa foi a mais recorrente:

Assistir-se-á então ao emergir do judiciário como um “terceiro gigante” na coreografia do estado moderno. Os tribunais judiciários ordinários – o “ramo menos perigoso”, segundo a célebre definição de Alexander Hamilton – passaram com audácia a aceitar a tarefa de ultrapassar o papel tradicional de decidir conflitos de natureza essencialmente privada. Todos os juízes, e não apenas alguns daqueles novos juízes especiais (ou “quase-judiciais”), tornaram-se, dessa maneira, os controladores não só da atividade (civil e penal) dos cidadãos, como também dos “poderes políticos”, não obstante o enorme crescimento deste no estado moderno, e talvez justamente em virtude desse crescimento. (Cappelletti, 1993, p. 49).

Esse novo comportamento do Poder Judiciário está associado ao conteúdo impreciso da nova legislação social – normalmente expressa por meio de finalidades e princípios gerais e abstratos – que impunha aos juízes a tarefa de *fornecer conteúdo concreto* a essas finalidades e princípios. Cappelletti atribui a essa imprecisão normativa uma das principais causas da expansão do Poder Judiciário, na medida em que *quanto mais vaga a lei e mais imprecisos os elementos do direito, mais amplo se torna também o espaço deixado às discricionariedades das decisões judiciais*.

Nesse ponto, Cappelletti propõe importante reflexão sobre os conceitos de “interpretação judiciária” e “criação do direito”. Na visão do autor é preciso reconhecer que certo grau de discricionariedade ou criatividade é inerente à atividade de interpretação judiciária da lei levada a cabo pelos juízes. Isso porque mesmo a mais técnica e objetiva linguagem legislativa sempre deixará, de algum modo, lacunas, ambiguidades e incertezas que devem ser enfrentadas e resolvidas pelos juízes no processo de interpretação judiciária da lei. Diante dessa inevitabilidade criativa, Cappelletti propõe que as reflexões avancem em novos termos:

O verdadeiro problema, portanto, não é o da clara oposição, na realidade inexistente, entre os conceitos de interpretação e criação do direito. O verdadeiro problema é outro, ou seja, o do grau de criatividade e dos modos, limites e aceitabilidade da criação do direito por obra dos tribunais judiciários. (Cappelletti, 1993, p. 21).

Sobre os limites substanciais da criatividade judiciária, Cappelletti adverte que o reconhecimento e aceitação de certo grau de criatividade em todo ato de interpretação judiciária não deve ser confundido com uma defesa à total liberdade dos juízes no processo de interpretação (Cappelletti, 1993, p. 23). Pelo contrário. Segundo o autor, existem balizas substanciais e processuais que buscam coibir arbitrariedades dos juízes durante a atividade de interpretação judiciária.

Do ponto de vista substancial, Cappelletti reconhece que a criação do direito é inerente tanto ao processo legislativo quanto ao processo legislativo. A diferença ocorre apenas nos graus de discricionariedade substantiva à atuação de legisladores e juristas. Na atividade jurisdicional, o espaço para a criatividade, embora exista, é mais restrito, dado que os juízes vinculam suas decisões à legislação vigente ou aos precedentes judiciais. Por sua vez, os limites substanciais impostos aos legisladores por normas constitucionais amplas e abstratas são menos frequentes e precisos, o que confere um grau de discricionariedade maior aos legisladores. Diante disso, Cappelletti afirma não haver, do ponto de vista substancial, diferenças significativas na natureza dos processos legislativo e judiciário.

Para o jurista italiano, são os limites processuais que diferenciam a atividade jurisdicional das de natureza legislativa e administrativa. Entre as regras processuais que particularizam a atuação do Judiciário, Cappelletti destaca: (i) o imperativo de imparcialidade, que impede que o juiz decida sobre questões que ele próprio seja partícipe; (ii) o contraditório do processo, que proporciona a todas as partes a efetividade oportunidade de se defender; (iii) o caráter passivo da função jurisdicional, que proíbe o magistrado de iniciar o procedimento por iniciativa própria.

São essas *virtudes passivas* – inexistentes nos processos legislativos e administrativos – que diferenciam a função jurisdicional:

Na minha opinião, ninguém veria qualquer degeneração do procedimento legislativo ou administrativo se os legisladores ou administradores estivessem profundamente envolvidos e verdadeiramente interessados como partes, nas matérias por eles reguladas, por representarem pessoas ou grupos, dele se fazendo defensores, por não concederem audiência aos interesses de pessoas e grupos contrapostos, por darem, enfim, início ao seus procedimentos sem atender ao pedido do sujeito ou grupo interessado. (Cappelletti, 1993, p. 77).

Cappelletti problematiza também os riscos ou *debilidades* da criação judiciária do direito, entre os quais merecem destaque a *incompetência institucional da magistratura* e o caráter *não majoritário* do controle judicial de leis e atos administrativos.

A crítica à *incompetência institucional da magistratura* decorre do entendimento de que a criação do direito deve ser fundamentada em evidências e conhecimentos especializados muitas das vezes distantes da realidade dos juízes. De acordo com essa perspectiva, são os órgãos técnico-especializados do Legislativo e do Executivo que possuem *expertise*, conhecimento e melhor domínio das informações essenciais à criação do direito. Contudo, essa *incompetência institucional* não é absoluta ou intransponível. Como bem observado por Cappelletti, esse problema pode ser atenuado em muitos casos por meio de pareceres técnicos, perícias e intervenção de terceiros no processo (*amicus curiae*).

Para Cappelletti, limitação ainda maior é a de natureza democrática, decorrente do caráter contra majoritário do Poder Judiciário. Essa objeção pode ser resumida nos seguintes termos: por não serem eleitos pelo voto popular, os juízes careceriam de legitimidade democrática para invalidar leis e atos aprovados pelos representantes democraticamente eleitos pelo povo (Legislativo e Executivo).

Sobre esse obstáculo democrático, Cappelletti recorre ao pensamento do cientista político Robert Dahl, para o qual o Poder Judiciário não é inteiramente privado de representatividade. De acordo com esse raciocínio, a rotatividade da composição das cortes constitucionais permitiria aos demais poderes uma espécie de controle da filosofia política dos tribunais constitucionais que, em última instância, conferiria maior representatividade a esses órgãos.

Ainda sobre a legitimidade democrática do Poder Judiciário, Cappelletti desenvolve a tese do cientista político Martin Shapiro, para a atuação dos tribunais pode contribuir a aumentar a representatividade do sistema político, na medida em que o acesso e as características do processo judicial podem dar mais proteção a grupos minoritários do que o processo político tradicional. Nesse ponto, Cappelletti reforça o argumento de que as *virtudes passivas* do processo judicial o tornam até mais participativo do que os processos legislativo e administrativo. (Cappelletti, 1993, p. 100)

A partir dessa compreensão alargada do fenômeno, Cappelletti argumenta que a expansão do Judiciário é melhor compreendida como um contrapeso necessário, num

sistema de *checks and balances*, à paralela expansão dos ramos políticos do estado moderno (Cappelletti, 1993, p. 19). Sobre esse ponto, o autor italiano propõe a seguinte reflexão:

A verdade é que apenas um sistema equilibrado de controles recíprocos pode, sem período para a liberdade, fazer coexistir um legislativo forte com um executivo forte e um judiciário forte. Justamente esse equilíbrio de forças, de contrapesos e controles recíprocos, constitui o grande segredo do inegável sucesso do sistema constitucional americano. (Cappelletti, 1993, p. 54).

Outra tendência dos estudos sobre judicialização da política é relacionar esse fenômeno com a atuação do Poder Legislativo. Nessa perspectiva, o cientista político norte-americano John Ferejohn (2002) argumenta, por exemplo, que a judicialização pode ser compreendida como decorrência da crescente fragmentação do poder nas instâncias de decisão política. Na visão do autor, essa fragmentação limita as possibilidades de formulação política das arenas legislativa e executiva. Por sua vez, na medida em que esse processo de formulação não ocorre nas arenas políticas, as pessoas passam a procurar a resolução de conflitos nas instituições jurisdicionais.

2.2. A EXPANSÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL

No caso brasileiro, o fenômeno da judicialização da política tem sido analisado sob diversas óticas. Sob a ótica institucional, Barroso (2012) argumenta que a expansão recente do Judiciário está diretamente relacionada com o sistema constitucional do período pós-1988, mais especificamente no que diz respeito à abundante constitucionalização de direitos e à considerável abrangência do sistema de controle de constitucionalidade, com a previsão de um rol ampliado de legitimados para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), simbolizada pela legitimidade concedida a partidos políticos e grupos de interesse.

Barroso aponta a *redemocratização* como a primeira grande causa da judicialização observada nas últimas décadas. Na visão do autor, um dos principais resultados do processo de redemocratização – simbolizado pela promulgação da Constituição de 1988 – foi o fortalecimento do Poder Judiciário, capitaneado pela expansão institucional do Ministério Público, que passou a atuar fora da esfera estritamente penal, e pela crescente presença da Defensoria Pública nas diferentes regiões do país. Além desse fortalecimento institucional do Judiciário, a redemocratização

também foi acompanhada por uma maior disponibilidade e disseminação de informações e por uma crescente consciência de direitos de cidadania que aumentaram a demanda do Judiciário pela sociedade em geral.

A segunda causa destacada por Barroso foi a *constitucionalização abrangente*. Por *constitucionalização abrangente* entende-se o tratamento constitucional dado a inúmeras questões políticas, econômicas e sociais que até então eram definidas pelas instituições representativas tradicionais (Legislativo e Executivo). Nesse quesito, Barroso classifica a Constituição de 1988 como *analítica, ambiciosa e desconfiada do legislador*. Para Barroso, esse amplo processo de constitucionalização de direitos transforma a Política em Direito e tem como consequência natural a maior participação do Judiciário na vida política do país:

Na medida em que uma questão – seja um direito individual, uma prestação estatal ou um fim público – é disciplinada em uma norma constitucional, ela se transforma, potencialmente, em uma pretensão jurídica, que pode ser formulada sob a forma de ação judicial. (Barroso, 2012, p. 4).

A última causa proposta por Barroso é o *sistema brasileiro de controle de constitucionalidade*. De acordo com Barroso, o sistema híbrido de controle de constitucionalidade adotado no Brasil – que combina controle difuso e concentrado – é um dos mais abrangentes do mundo e, associado com o amplo rol de legitimados para propositura do controle por ação direta, faz com que praticamente qualquer questão política ou moralmente relevante seja submetida à apreciação do STF.

Em perspectiva similar à de Barroso, Oscar Vieira (2008) faz uma importante análise da expansão da autoridade do Supremo Tribunal Federal. De acordo com o autor, a atual proeminência político-decisória do STF não encontra paralelo nas experiências constitucionais anteriores à Constituição de 1988 nem em outros tribunais constitucionais ao redor do mundo.

Vieira sustenta que essa centralidade política do STF – a qual denomina como *Supremocracia* – se manifesta tanto na autoridade do Supremo em relação às demais instâncias do Judiciário quanto na expansão da autoridade do Supremo em detrimento dos demais Poderes. A análise feita por Vieira sobre a consolidação da *Supremocracia* está na *ambição constitucional* de 1988 e nas *competências superlativas* atribuídas ao STF pela Constituição de 88.

Vieira considera como *ambição constitucional* a opção do constituinte por uma constituição abrangente, minuciosa e ubíqua. Desconfiada do legislador, a Constituição de 88 regulamentou *pormenorizada e obsessivamente um amplo campo das relações sociais, econômicas e públicas, em uma espécie de compromisso maximizador*. A *Constituição Cidadã* consagrou de forma expressa um conjunto abrangente de direitos fundamentais sociais, bem como especificou os seus respectivos conteúdos e formas de prestação.

Ao positivar uma lista abundante de direitos sociais, o legislador constituinte impôs ao Poder Público um compromisso intervencionista nessa seara, na medida em que, conforme arrebatou o próprio texto constitucional, é satisfeito com a formulação de políticas sociais e econômicas voltadas à redução e superação das desigualdades sociais. Vieira aponta a quantidade excessiva das matérias entrincheiradas no texto constitucional como uma das causas da explosão da litigiosidade constitucional ocorrida desde então:

A equação é simples: se tudo é matéria constitucional, o campo de liberdade dado ao corpo político é muito pequeno. Qualquer movimento mais brusco dos administradores ou dos legisladores gera um incidente de inconstitucionalidade, que, por regra, deságua no Supremo. (Vieira, 2008, p. 447).

Sobre as *competências superlativas do STF*, Vieira destaca que o Supremo Tribunal Federal acumula três funções que, nas demais democracias contemporâneas, estão divididas em pelo menos três tipos de instituições: (i) tribunais constitucionais; (ii) foros judiciais especializados e; (iii) tribunais de recursos de última instância.

Como *tribunal constitucional*, o STF é responsável por julgar as leis e atos dos Poderes Legislativo e Executivo nos níveis federal e estadual. Destacam-se, aqui, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), as Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) e os Mandados de Injunção contra omissões inconstitucionais do Legislativo e do Executivo. Vieira – na mesma linha de Barroso e outros autores – destaca que os impactos da expansão do rol de legitimados para a proposição de ações diretas promovida pela Constituição de 88:

Essa abertura do Supremo a outros atores políticos tem transformado o Tribunal, em muitas circunstâncias, em uma câmara de revisão de decisões majoritárias, a partir da reclamação daqueles que foram derrotados na arena representativa. (Vieira, 2008, p. 448).

Na sequência, Vieira defende que a função de *foro especializado* também tem contribuído para a expansão do poder político do STF, na medida em que compete ao Tribunal julgar criminalmente altas autoridades políticas. Além do julgamento criminal de autoridades, o STF também é o foro especializado para uma série de controvérsias de menor relevância e que, conseqüentemente, poderiam ser resolvidas em outras instâncias decisórias.

A função de *tribunal de apelação ou última instância judicial* também é apontada por Vieira como um dos determinantes do crescente protagonismo do STF. Ao revisar milhares de casos resolvidos pelos tribunais anteriores, o STF acaba por concentrar ainda mais poderes decisórios, ainda que restritos ao âmbito do Poder Judiciário. Nessa seara, Vieira lembra que o STF ganhou ainda mais destaque no âmbito do Judiciário com a inclusão de arguição de repercussão geral, que reforçou a autoridade do STF ao permitir a imposição de decisões de caráter *erga omnes*.

Em estudo comparado sobre a judicialização da política no Brasil e no México, Rios-Figueroa e Taylor (2006) argumentam que o desenho institucional do Poder Judiciário brasileiro é um dos fatores determinantes para a compreensão da judicialização da política no país. A análise proposta pelos autores organiza-se em torno de dois grupos de fatores institucionais: (1) a estrutura de independência judicial e; (2) a estrutura da revisão judicial.

De acordo com Rios-Figueroa e Taylor (2006), a estrutura de independência judicial é baseada em três componentes: *autonomia*, *independência externa* e *independência interna*. Para os autores, a *autonomia* do Judiciário está relacionada com o papel do Judiciário na definição de questões funcionais como orçamento e estruturação administrativa dos tribunais. A *independência externa* diz respeito à relação entre os juízes da Corte Constitucional com outras estruturas do Poder Público. Mais especificamente, ocorre quando a atuação do Judiciário não está sujeita a retaliações por parte do Executivo e Legislativo. Já a *independência interna* relaciona-se com a possibilidade de juízes de cortes inferiores tomarem decisões sem levar em consideração as preferências dos juízes das cortes superiores.

Sobre o grau de *autonomia* do Judiciário brasileiro, Rios-Figueroa e Taylor (2006) afirmam que o orçamento das cortes federais brasileiras é o maior da América Latina. Além disso, destacam que as decisões administrativas internas aos Tribunais são

fortemente concentradas nas mãos dos juízes. Segundo os autores, a conjugação desses dois elementos confere ao Poder Judiciário brasileiro um elevado nível de autonomia, em consonância com a garantia constitucional de autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário.

De acordo com os autores (2006), o STF também é dotado de elevado grau de *independência externa*. Na visão de Rio-Figueroa e Taylor (2006), são elementos garantidores dessa independência externa: (1) o processo de nomeação de Ministros do STF, que é dividido entre os Poderes Executivo e Legislativo; (2) a vitaliciedade dos Ministros do STF nos respectivos cargos e; (3) as proteções constitucionais dos salários dos Ministros.

No que diz respeito à *independência interna*, os autores apontam que o sistema judicial brasileiro é marcado por um forte grau de independência interna entre as cortes superiores e inferiores. Essa independência seria manifestada na baixa influência que as cortes superiores exercem nas decisões das cortes inferiores e apresentaria como resultado uma espécie de “atomização do processo judicial”

Na sequência da análise proposta por Rios-Figueroa e Taylor (2006), a segunda categoria institucional que influencia diretamente a judicialização da política é a *estrutura de revisão judicial*, que diz respeito às regras constitucionais e legais que determinam as possibilidades e os limites de acionamento das cortes constitucionais. Entre outros, os autores destacam dois os principais fatores que compõem a estrutura de revisão judicial: (1) os *arranjos constitucionais* e (2) o *acesso às cortes constitucionais*.

Os *arranjos constitucionais* dizem respeito à abrangência dos direitos constitucionalizados e da jurisdição da corte superior. Para Rios-Figueroa e Taylor (2006), a ampla constitucionalização de direitos – em um Constituição com 250 artigos – é um dos fatores fundamentais para a compreensão do protagonismo do Poder Judiciário no Brasil. A extensa jurisdição constitucional do STF também é apontada pelos autores como um fator institucional relevante para a judicialização da política no país, na medida em que o STF tem jurisdição – recursal ou originária – sobre todos os casos relacionados com questões constitucionais.

Sobre o *acesso às cortes constitucionais*, Rios-Figueroa e Taylor (2006) consideram o grupo de legitimados para propositura de ações de constitucionalidade no STF um dos mais abrangentes de todo o mundo. Para os autores, esse amplo acesso às

cortes constitucionais é um dos determinantes da judicialização da política no Brasil, diferentemente do que ocorre no México, onde os partidos políticos, por exemplo, só têm legitimidade para propor ações de controle de constitucionalidade em questões relacionadas à legislação eleitoral.

Após comparar as instituições brasileiras e mexicanas, Rios-Figueroa e Taylor (2006) concluem que controvérsias políticas são mais contestadas no STF do que na Suprema Corte Mexicana:

Contentious policies are likely to be more easily contested in Brazil's STF than they are in Mexico's Supreme Court. This is simply because in Brazil there are more justiciable rights in the constitution, the Supreme Court's original jurisdiction is broader, and more political actors have standing before the high court to challenge policies in a politically visible manner with erga omnes effects. (Rios-Figueroa e Taylor, 2006, p. 757).

Aquino e Campos (2009) propõe uma reflexão sobre a expansão do Poder Judiciário no Brasil a partir de uma análise dos mecanismos de acesso à Justiça à disposição dos cidadãos brasileiro. O contexto histórico do processo constituinte brasileiro de 1986-1988 é bastante enfatizado pelos autores. A forte atuação de movimentos sociais organizados e o limitado acesso da maioria da população ao sistema de Justiça foram os combustíveis para a ascensão do tema do acesso à justiça ao Texto Constitucional de 1988. Ao prever como direito fundamental o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, o constituinte outorgou ao Poder Judiciário a prerrogativa de, uma vez instado, zelar pelo efetivo cumprimento dos direitos fundamentais.

Entre as inovações introduzidos pela Carta de 1988 com o objetivo de garantir o acesso à Justiça, os autores destacam: (i) a ampliação do conceito de assistência jurídica integral e gratuita; (ii) os novos mecanismos judiciais de defesa dos direitos fundamentais de cidadania; (iii) o direito de representação coletiva; (iv) a legitimação ativa para questionar a constitucionalidade e; (vi) o novo papel do Ministério Público.

A *ampliação do conceito de assistência jurídica e integral* está diretamente relacionada com a previsão constitucional de que compete ao Poder Público prestar assistência jurídica integral aos que comprovarem insuficiência de recursos. Nesse ponto, a previsão constitucional da Defensoria Pública como instituição essencial à função

jurisdicional do Estado é apontada pelos autores como uma importante inovação no sentido de efetivar o direito à assistência jurídica integral dos mais necessitados.

A Constituição de 88 também inovou ao estabelecer uma série de *mecanismos judiciais de defesa dos direitos fundamentais de cidadania*, entre os quais os autores destacam a ação popular, o mandado de segurança, ação civil pública, o *habeas corpus*, o *habeas data*, o mandado de injunção, a ação direta de inconstitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Segundo Campos e Aquino, esses mecanismos foram fundamentais para superar o entendimento, até então vigente, de que as normas constitucionais programáticas não poderiam ser vindicadas perante o Judiciário, e sim intermediadas pela ação positiva dos Poderes Legislativo e Executivo. Como intuitivo, o estabelecimento desses novos mecanismos judiciais favoreceu a crescente intervenção do Judiciário nas questões políticas, econômicas e sociais consubstanciadas na Constituição.

O *direito de representação coletiva* é a possibilidade processual de representação judicial e extrajudicial de filiados por sindicatos, associações ou entidades de classe. Considerando que os custos individuais de uma ação judicial são fatores limitadores do acesso à Justiça, Campos e Aquino argumentam que a alternativa de representação coletiva aumenta consideravelmente as condições de acesso à justiça e, conseqüentemente, de judicialização da política em questões de interesse coletivo.

Outro ponto destacado por Campos e Aquino foi a ampliação da *legitimação ativa para questionar a constitucionalidade*, com previsão de que as ações de inconstitucionalidade podem ser propostas também por representantes da sociedade e não mais apenas pelo Procurador-Geral da República. Com isso, as a constitucionalidades das leis aprovadas pelo Legislativo e dos atos administrativos publicados pelo Executivo podem ser constitucionalmente questionados por partidos políticos, entidades de classe e confederações sindicais. Essa ampliação do rol de proponentes da ADI – até então restrita ao Procurador-Geral da República – é nítida na redação do art. 103 da Carta de 88:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

- VI - o Procurador-Geral da República;
- VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

O *novo papel do Ministério Público* também é ressaltado por Aquino e Campos (2009, p. 10) como aspecto fundamental do texto constitucional em termos da promoção do acesso à justiça. Sobre o fortalecimento do Ministério Público, os autores sublinham: (i) a recepção constitucional e ampliação dos dispositivos da Lei da Ação Civil Pública, que impôs aos promotores e procuradores de justiça *a propositura obrigatória de ações sempre que houver lesão aos interesses difusos e coletivos* (ii) a função atribuída constitucionalmente a esse órgão de *zelar pela efetivação dos direitos constitucionais* e; (iii) a desvinculação administrativa e funcional em relação ao Poder Executivo, que tornou o Ministério Público em uma instituição independente.

Como consequência desse novo arranjo funcional e administrativo, o Ministério Público, na visão de Campos e Aquino, passou a atuar como catalisador processual dos interesses de vários grupos e interesses sociais, transformando-se em um *verdadeiro defensor dos direitos da sociedade*. Os autores relacionam o maior protagonismo decisório atribuído ao Poder Judiciário nas últimas décadas com a crescente atuação do Ministério Público em controvérsias de natureza política.

Carlos de Azevedo Campos (2014) também destaca o papel da Constituição de 1988 para o fortalecimento e ascensão institucional do papel do Judiciário. Na mesma linha de Barroso, o autor aponta a ampliação dos poderes decisórios de controle de constitucionalidade e a expressiva ampliação do rol de legitimados para propositura de ADI como fatores institucionais importantes para a expansão do Poder Judiciário no país. No que diz respeito ao STF, Campos lembra que o *caput* do artigo 102 da Constituição Federal declara expressamente o Supremo Tribunal Federal como o guardião da Constituição, o que, entre outras inovações institucionais, simboliza a importância dessa Corte no sistema político brasileiro.

A relação entre o movimento de judicialização no país e o amplo e generoso catálogo de direitos sociais também é abordada por Daniel Sarmento (2008)⁶. Segundo o autor, com a CRFB/88, os direitos sociais passaram a ser considerados pelo Judiciário como *autênticos direitos fundamentais*. Esta circunstância representou uma mudança

efetiva de paradigma jurídico, materializada no abandono da concepção de que traduziam os direitos sociais como meros comandos programáticos, consubstanciando autênticas normas jurídicas. Dito de outro modo, passam as normas consagradoras de direitos sociais a veicular direitos subjetivos, dotadas de aplicabilidade direta e imediata, plenamente exigíveis pela via judicial, prescindindo, bem por isso, de *interpositivo legislatoris* para sua adjudicação (Barroso, 2012, p. 75).

Rodrigo Brandão (2012) propõe uma análise ampliada do fenômeno da judicialização da política no país. Nas palavras do autor, “a típica explicação dada pela dogmática jurídica convencional – atrelada à expansão dos direitos fundamentais e dos seus instrumentos de proteção – revela-se, no mínimo, incompleta”. Nessa linha, sugere que a judicialização da política no Brasil não é resultado apenas do novo regime constitucional de 1988, mas também pela fragmentação do poder político (presidencialismo de coalizão, multipartidarismo, federalismo, entre outros) e por uma progressiva mudança interpretativa dos juízes acerca da natureza e da extensão de sua função, com a disseminação da noção de que cabe ao Poder Judiciário ponderar princípios constitucionais, ainda que isto resulte em interpretações normativas conflitantes com o Legislativo.

2.3. A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL

A partir de uma perspectiva empírica, Vianna et al (1999) propõem – no contexto dos anos 90 – uma importante linha de estudos sobre o protagonismo do STF em questões políticas. Tais autores interpretam o protagonismo do Poder Judiciário naquele período como resultado das insatisfações da sociedade frente ao ativismo legislativo do Poder Executivo. Haveria, na visão dos autores, uma inevitável tensão entre os ideais políticos da Constituição de 1988 e a agenda política neoliberal dos anos 90, que contrapunha o Poder Judiciário, retratado como guardião dos valores fundamentais, aos Poderes Executivo e Legislativo.

A abordagem de Vianna et al assinala um ativismo legislativo do Executivo em conflito com os valores insculpidos na Carta de 1988, sobretudo no que diz respeito à política econômica. Além desse distanciamento de ideias, Vianna et al identificam no uso continuado e excessivo das Medidas Provisórias um dos fatores responsáveis pelo crescimento do número de ADIs apresentadas ao STF, sobretudo por partidos políticos e sindicatos. Nesse contexto, o acionamento do Judiciário funcionaria como uma estratégia

das minorias para mitigar as consequências da agenda majoritária forjada no seio do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Não obstante ao maior acionamento do Judiciário, a análise feita por Vianna et al sobre as 1935 ADIns ajuizadas até 1998 apontou uma postura cuidadosa do Supremo na relação com os demais poderes, mas com tendência de maior protagonismo, sobretudo no campo dos direitos fundamentais, atribuída, pelos autores, à maior pressão da sociedade civil.

Essa tendência de maior protagonismo é atribuída por Vianna et al a um processo de progressiva apropriação dos instrumentos de controle de constitucionalidade pelos novos atores legitimados pela Constituição de 1988, sobretudo Partidos Políticos, Ministério Público e Governadores. Os autores sugerem, já no final dos anos 1990, que essa crescente participação dos novos intérpretes da Constituição estaria induzindo o STF a adotar uma postura, até então resistida pelo Tribunal, mais aberta e favorável à judicialização da política.

De acordo com a pesquisa de Vianna et al, as associações e os governadores foram os principais autores, seguidos pelo Ministério Público e pelos partidos políticos. Entre os partidos políticos, foram mais ativos os partidos de esquerda, o que reforçaria, na visão de Vianna et al, o tradicional papel das minorias políticas na judicialização da política. De acordo com os autores, a crescente participação dos partidos políticos na proposição de ADIns sinaliza a importância do Judiciário como arena alternativa à democracia representativa.

Vianna et al organizaram o universo das 1935 ADIns analisadas em 07 categorias: (i) administração pública; (ii) política social; (iii) regulação econômica; (iv) política tributária; (v) regulação da sociedade civil; (vi) competição política e; (vii) relações e trabalho. Da análise desses grupos, os autores constataram que 1.215 ADIns ou 63,3% do total estavam relacionados com temas de administração pública, enquanto que os temas relativos à competição política foram questionados apenas em 72 vezes ou em 3,7% das ADIns. Analisando apenas as ADIns que contestam dispositivos legais federais, a categoria “competição política” representava apenas 8,4% do total, enquanto que a categoria “administração pública” figurava em primeiro com 34,7% dos questionamentos.

Ao examinar a distribuição das ADINs segundo autor e a classe temática, Vianna et al constata que cerca de 70% das ações na categoria “competição política” foram propostas por partidos políticos. Nas demais categorias, a participação dos partidos políticos, embora relevante, foi nitidamente inferior: 11,3% em “administração pública, 32,8% em “política social”, 41,1% em “política econômica”, 13,4% em “política tributária”, 14,1% em “regulação da sociedade civil” e 29,8% em “relações trabalhistas.

Outra constatação interessante da pesquisa de Vianna et al diz respeito à participação dos partidos políticos por espectro ideológico entre as diversas categorias. Na maioria das categorias, os partidos de esquerda concentraram as autorias das ADINs, com participação residual dos partidos de centro e de direita. A principal exceção é justamente no campo da “competição política”, em que, em relação ao total de ações propostas por partidos políticos, as ações apresentadas pelos partidos de esquerda representaram 40%, as dos partidos de centro 44% e as dos partidos de direita 8%.

Na conclusão dessa ampla pesquisa sobre a judicialização da política nos anos 90, Vianna et al defendem que a progressiva judicialização da política no Brasil não é resultado de uma postura institucional proativa e intervencionista do Poder Judiciário, mas sim da crescente atuação dos intérpretes da Constituição, sobretudo os partidos políticos minoritários e as associações de interesses tradicionalmente subrepresentados.

Sobre as consequências democráticas da maior participação do direito e do Judiciário em questões até então restritas à política e ao Legislativo e Executivo, Vianna et al entendem que esse fenômeno não deve ser compreendido como uma fragilidade do modelo republicano brasileiro. Pelo contrário. O autor identifica no Judiciário uma possibilidade de afirmação de interesses e expectativas marginalizadas das arenas públicas representativas:

O Judiciário, assim, não se substituiria à política, mas preencheria um vazio, que, nas sociedades de massas com intensa mobilização social (como a brasileira), poderia vir a conceder “consistência democrática a [um] excedente de soberania popular que escapa à expressão do sufrágio”.

Entre as análises empíricas sobre o fenômeno da judicialização no Brasil, merece destaque o livro “Judicialização ou Representação?” de Thamy Progrebinschi (2012). Nessa obra, a autora posiciona-se contrariamente à ideia de que a judicialização da

política ocorre devido à omissão ou inércia legislativa e à tese de que há uma imposição da autoridade do STF em detrimento das prerrogativas dos demais Poderes.

Baseada no diagnóstico de que os estudos vigentes estão concentrados em poucos casos e não em dados analíticos, Pogrebinski desenvolve um refinado trabalho de coleta e análise de dados sobre os processos de revisão constitucional abstrata⁷ protocoladas e distribuídas no STF entre os anos de 1988 a 2009. Nesse esforço, foram identificados 4.574 ADIs, o que significa uma média de 207 ações impetradas por ano. Dessas, 857 diziam respeito a normas do Poder Legislativo federal, sendo que, até a data do estudo, somente 429 haviam sido julgadas. Isso significa que as normas editadas pelo Congresso Nacional representam apenas 18,74% dos casos de normas questionadas no STF por meio do controle de constitucionalidade concentrado.

Pogrebinski organizou esse universo expressivo de 857 casos em 06 categorias temáticas: (i) *trabalho* (relações trabalhistas e questões previdenciárias); (ii) tributação (impostos, taxas e contribuições); (iii) *direitos* (direitos difusos e coletivos; acesso a direitos constitucionais); (iv) *administração pública* (serviço público, competências administrativas e questões federativas); (v) *justiça* (Poder Judiciário e funções essenciais à justiça) e; (vi) *política* (questões eleitorais e partidárias).

Do universo de 841 ADIs e ADPFs impetradas no STF entre 1988 e 2009 que tem por objeto a impugnação de leis e atos normativos do Poder Legislativo federal, 503 ações, ou 59,81% foram julgadas, enquanto 338, ou 40,19%, encontravam-se ainda aguardando julgamento no final de 2009. A classificação “aguardando julgamento” contempla, inclusive, as ações que foram julgadas em caráter liminar, mas que até a conclusão do estudo ainda não haviam sido julgadas no mérito. Consequentemente, foram consideradas “julgadas” apenas as ações em que houve decisão final do STF. A autora justifica essa classificação sob a argumentação de que somente com a decisão final o Poder Judiciário subtrai efetivamente a validade jurídica das normas emanadas pelo Congresso Nacional ou, em outras palavras, realiza-se a revisão judicial (judicial review) do que fora decidido pelo Legislativo (Pogrebinski, 2012, p. 30).

⁷ Os três instrumentos de controle abstrato de constitucionalidade são: (i) Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI); (ii) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e; (iii) Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC).

Entre as 503 ações julgadas, os dados apontam um total de 374 ações (74,35%) com decisão final sem julgamento de mérito e apenas 129 ações (25,65%) com julgamento de mérito. Ao evidenciar que a maioria das ações que questionam a constitucionalidade de normas promulgadas pelo Congresso Nacional são rejeitadas preliminarmente pelo STF, o estudo traz uma importante contribuição empírica para a compreensão do fenômeno da judicialização da política no Brasil.

O estudo avança também na análise do conteúdo das ações com julgamento final de mérito. Das 129 ações com julgamento de mérito, os dados indicam que apenas 67 foram declaradas procedente ou procedente em parte pelo STF, o que representa cerca de 13,32% das leis e atos normativos promulgados pelo Congresso Nacional que tiveram sua constitucionalidade arguida no STF entre 1988 e 2009.

Como resultado da análise das decisões finais das ações constitucionais julgadas pelo STF entre 1988 e 2009, a autora posiciona-se contra grande parte da literatura especializada, ao concluir que o STF tem atuado de forma parcimoniosa e deferente em relação ao Legislativo na declaração de constitucionalidade de leis e atos normativos promulgados pelo Congresso Nacional. Progrebinschi chega a afirmar que o STF reforça a vontade majoritária expressa no Poder Legislativo, ao negar preliminarmente o provimento de 74,53% das ADIs e ADPFs impetradas contra leis emanadas do Congresso Nacional.

A autora prossegue nas conclusões e sustenta ainda que a atuação do STF no controle de constitucionalidade de leis federais não está relacionada com um suposto vácuo normativo deixado pelo Poder Legislativo – o que também contraria considerável parte da literatura sobre o tema –, na medida em que havia quantidade razoável de matérias com objetos semelhantes e que tramitavam no Congresso Nacional no mesmo período analisado.

Em relação aos impactos das decisões do STF sobre a atividade legislativa ordinária, Progrebinschi argumenta que as decisões do STF não inviabilizam a produção legislativa posterior. Pelo contrário. A autora demonstra haver uma reação do Congresso Nacional, que dá a última palavra sobre as controvérsias por meio da proposição e aprovação de novos projetos de lei relacionados às normas julgadas pelo STF.

Uma das principais obras sobre a judicialização da legislação eleitoral no Brasil é a pesquisa desenvolvida por Victor Marchetti Júnior (Júnior, 2008), que analisa a

judicialização da competição político-partidária a partir da investigação de cinco casos emblemáticos: (1) verticalização das coligações; (2) definição do número de vereadores; (3) inconstitucionalidade da cláusula de desempenho; (4) redefinição da distribuição do fundo partidário e; (5) introdução da fidelidade partidária.

Em cada um desses casos, Júnior analisa a força explicativa de duas hipóteses recorrentes nos estudos sobre judicialização da política. A primeira hipótese é a de que o avanço do Judiciário decorre da inércia ou ineficiência do Poder Legislativo em aprovar determinadas agendas. A segunda hipótese considerada pelo autor é a de que o Judiciário intervém em questões políticas independentemente da inércia ou fragilidade das normas aprovadas pelo Legislativo, com o objetivo de remediar possíveis equívocos na legislação por meio de interpretações judiciais inovadoras.

Sobre a judicialização da verticalização das coligações, Júnior destaca que essa questão não estava incluída na agenda prioritária do Poder Legislativo até que, em resposta a uma consulta feita pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) manifestou-se de forma proativa e inovadora, alterando significativamente o entendimento até então vigente sobre a possibilidade de coligações estaduais distintas das coligações nacionais. Nesse caso, o autor entende que a judicialização da competição político-partidária não decorre de mudanças ou deficiências na legislação (primeira hipótese), mas sim de uma postura proativa (segunda hipótese) - de *ruler maker* - do TSE quando provocado por consulta elaborada pelo PDT.

No caso em que o STF decidiu – com profunda mudança jurisprudencial – pela redução do número de vereadores do município de Mira Estrela (SP), Júnior também entende que a atuação do Judiciário ocorreu de forma inovadora e proativa, produzindo lei sobre questão que não lograra êxito em ser aprovada pelo Parlamento, não obstante a ocorrência do debate legislativo sobre o tema. Na visão do autor, esse caso é mais um exemplo de criação legislativa do Judiciário independente do andamento dos projetos sobre o tema no Legislativo.

O terceiro caso analisado por Júnior é sobre o julgamento das ADINs 1.351 e 1.354, em que o STF declarou, por unanimidade, a inconstitucionalidade da cláusula de desempenho instituída pela Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos). Nesse caso, considerando que o Legislativo efetivamente deliberou e aprovou a proposta de cláusula de desempenho, prevendo inclusive regras de transição, Júnior não vislumbra a aplicação

da hipótese de inércia ou ineficiência legislativa como motivo para a judicialização da competição político-partidária. Para o autor, a atuação do STF nesse caso está mais próxima da segunda hipótese, que atribui ao Poder Judiciário uma postura inovadora e proativa com vistas a sanar eventuais falhas da legislação, independentemente do contexto legislativo da matéria.

O quarto caso analisado por Júnior é a Resolução nº 22.506 do TSE, em que o Tribunal inovou na definição das regras de distribuição dos recursos do Fundo Partidário. Antes de analisar a decisão do TSE, Júnior lembra, no mesmo julgamento que declarou inconstitucional a cláusula de desempenho, o STF teve que declarar também a inconstitucionalidade de outros dispositivos correlatos, entre eles os que estabeleciam regras de distribuição de recursos do Fundo Partidário de acordo com o alcance ou não da cláusula de desempenho. Dessa forma, o novo posicionamento do TSE sobre a distribuição de recursos do Fundo Partidário ocorreu em um contexto de vazio legal sobre o tema, decorrente da declaração de inconstitucionalidade da norma até então vigente.

Diante desse vazio legal e considerando que é competência legal do TSE distribuir os recursos do Fundo Partidário aos partidos políticos, nova norma foi estabelecida por meio da Resolução nº 22.506 do TSE. Nesse ponto, Júnior lembra que essa Resolução do TSE não foi consequência de algum questionamento ou provocação por parte dos partidos políticos, mas sim de uma decisão administrativa decorrente da competência legal atribuída ao TSE de distribuição de recursos do Fundo Partidário.

Para Júnior, trata-se de um caso emblemático de inovação e criatividade jurídica por parte do TSE, na medida em que o Tribunal adotou diretrizes e critérios completamente distantes dos padrões até então estabelecidos pelo Legislativo, o que, na visão do autor, resultou em uma distribuição completamente desproporcional em relação a qualquer outra experiência legislativa. Para Júnior, esse é mais um caso de judicialização da competição político-partidária justificada pela disposição de agir do Judiciário, buscando corrigir espontaneamente supostas falhas da legislação eleitoral.

O último caso investigado por Júnior é o da fidelidade partidária, julgado pelo STF em 2007 em decorrência de três mandados de segurança⁸ impetrados por partidos políticos. Nessa ocasião, o STF decidiu que a mudança de legenda partidária por

⁸ MS nº 26.062/2007, impetrado pelo PPS; MS nº 26.603/2007, impetrado pelo PSDB; MS nº 26.604, impetrado pelo DEM.

parlamentar eleito poderia resultar em perda de mandato. Dito de outro modo, o STF posicionou a tese de que o mandato pertenceria ao partido e não ao candidato eleito, o que se contrapunha à jurisprudência anterior, que não atribuía à migração partidária causa de perda de mandato.

Na prática, esse novo entendimento resultou na criação judicial de uma nova regra de perda de mandato por migração partidária, inexistente nos textos legais. De acordo com Júnior, diferentemente dos demais casos analisados, na questão da fidelidade partidária aplicam-se as duas hipóteses de judicialização da competição político-partidária.

De um lado, o autor afirma que as propostas de fidelidade partidária há muito tramitavam no Congresso Nacional e com um razoável apoio da maioria parlamentar. Não obstante esse apoio, as regras sobre perda de mandato por mudança de partido permaneciam inalteradas, o que, na visão do autor, demonstra a ineficiência do Legislativo em aprovar uma regra de fidelidade partidária. Segundo Júnior, diante dessas dificuldades de aprovação parlamentar, o Legislativo teria delegado ao Poder Judiciário a responsabilidade de resolver a questão. A partir dessa narrativa, Júnior entende que a ineficiência do Legislativo (primeira hipótese) deve ser considerada uma das causas da judicialização dos debates sobre fidelidade partidária.

Por outro lado, aponta que o julgamento no STF ignorou completamente os debates e os diferentes projetos sobre fidelidade partidária em tramitação no Legislativo. Sobre o conteúdo da decisão, o autor identifica um viés inovador e voluntário na interpretação conferida pelo STF aos casos de mudanças de partido por parlamentar eleito. Na prática, prossegue o autor, a decisão do STF teve como efeito imediato a criação de uma nova hipótese de perda de mandato parlamentar.

Diante disso, Júnior argumenta que a decisão do STF sobre a fidelidade partidária foi motivada pela ineficiência do Legislativo (primeira hipótese) e por uma postura corretiva em relação ao que o Tribunal julgava ser uma fragilidade da legislação eleitoral (segunda hipótese), ainda que isso resultasse em uma criação legislativa do Judiciário de hipótese de perda de mandato não prevista no ordenamento jurídico.

Após a análise da judicialização da verticalização das coligações, da definição do número de vereadores, da cláusula de desempenho, da distribuição do fundo partidário e da fidelidade partidária, Júnior conclui:

Houve em comum um diagnóstico negativo sobre o desenvolvimento do jogo competitivo e, em consequência, uma decisão imbuída de pretensões corretivas. A questão não era apenas formar um entendimento adequado sobre os termos das regras do jogo competitivo. Havia uma forte motivação para alterar as práticas na competição político-partidária e defender um suposto interesse público. (Júnior, 2008, p. 212)

2.4. SUPREMACIA JUDICIAL E DIFICULDADE CONTRAMAJORITÁRIA

As reflexões sobre supremacia judicial normalmente adotam como ponto de partida o famoso caso *Marbury v. Madison* (1803), em que a Suprema Corte dos Estados Unidos reconheceu a possibilidade de controle de constitucionalidade ou *judicial review* de leis federais incompatíveis com a Constituição, inaugurando a ideia de supremacia da Constituição.

A argumentação proposta pelo *Justice Marshall* nesse caso transformou-se em um forte paradigma para o controle de constitucionalidade à época. De acordo com Brandão (2012), a tese desenvolvida por Marshall estava fundada logicamente nas seguintes ideias de *supremacia da Constituição sobre as leis*, segundo o qual a Constituição, por ser resultado da vontade constituinte do povo, é lei suprema, impassível de alteração por meio de legislação ordinária.

Desde então, foi trilhado um longo debate teórico sobre essa teoria da supremacia da Constituição – que esteve presente de forma seminal no caso *Marbury v Madison* – que contrapõe até hoje críticos e defensores da supremacia judicial.

Entre as várias objeções a essa construção normativa, destaca-se a que atribui um caráter antidemocrático ao sistema de *judicial review*. Nesse campo, é fundamental abordar a ideia de *dificuldade contramajoritária* introduzida por Alexander Bickel (1986). De acordo com esse autor, os juízes – que não são eleitos pelo voto popular – careceriam de legitimidade democrática para invalidar leis aprovadas pelos representantes democraticamente eleitos pelo povo.

Bruce Ackerman (1991) busca responder a essa objeção com o desenvolvimento de uma narrativa baseada em uma dualidade democrática, que contemplaria momentos de *política constitucional* – quando a vontade do povo é manifestada diretamente pela mobilização popular em torno de questões de grande repercussão política – e momentos

de *política ordinária* ou comum – que é exercida cotidianamente pelos órgãos representativos.

Enquanto a *política constitucional* seria marcada pela alta participação e mobilização popular nas questões públicas, Ackerman argumenta que o mesmo não ocorre nos momentos de *política ordinária*, quando a população desmobilizada não se interessa nem se manifesta sobre questões políticas, que são capturadas por interesses particulares nos órgãos representativos.

Diante disso, Ackerman propõe que os momentos de *política constitucional* – que representam a manifestação genuína dos interesses do povo – devem ser preservados dos interesses particulares que regem a *política ordinária*. Essa é a chave argumentativa utilizada pelo autor para desenvolver a tese de que os entendimentos da Suprema Corte – ao protegerem o legado dos momentos de *política constitucional* – devem prevalecer sobre o sistema representativo (*política ordinária*), justificando, assim, a ideia de supremacia da Constituição.

Ronaldo Dworkin (2006) também trouxe contribuições relevantes aos debates sobre a legitimidade democrática dos mecanismos de *judicial review*. A partir de uma concepção de direito como integridade – em que a prestação jurisdicional deve ser baseada na garantia de direitos individuais – Dworkin propõe uma *leitura moral* da Constituição e atribui essa tarefa, em última instância, aos magistrados, que devem conferir integridade ao sistema jurídico, por meio de decisões baseadas em princípios, precedentes, tradição jurídica e na história da comunidade. Ao defender a consideração desses aspectos no processo de decisão judicial, Dworkin propõe que o Judiciário deixe de ser um simples aplicador de normas e participe também da construção do direito.

O autor argumenta, ainda, que o caráter majoritário do Legislativo normalmente não ampara as minorias políticas, que, por sua vez, seriam beneficiárias diretas de um modelo de controle judicial de atos emanados pelas esferas representativas. Dentro desses parâmetros de decisão judicial, Dworkin sustenta que, na verdade, a atuação dos magistrados fortalece a democracia e os direitos individuais, ao contrário do que diriam as objeções democráticas discutidas anteriormente.

Por sua vez, várias foram as objeções teóricas construídas em relação à tese de que a última palavra da interpretação constitucional pertence ao Judiciário. Destacamos a seguir os posicionamentos de Jeremy Waldron e Mark Tushnet.

Jeremy Waldron (2003) – na obra “Dignidade da Legislação – reposiciona o Poder Legislativo nos debates sobre interpretação constitucional, até então visto como um espaço pouco propício e confiável para o debate de interpretação constitucional, em contraposição à imagem idealizada do processo de decisão judicial. Como o título da obra sugere, a argumentação de Waldron desenvolve-se no sentido de valorizar o Parlamento como local para deliberações que envolvam interpretação constitucional, em crítica frontal à ideia da supremacia judicial, considerada pelo autor como elitista e antidemocrática.

A tese de Waldron é de que os desacordos morais são inevitáveis e que, diante desse fato, o Poder Legislativo é o lócus mais legítimo, plural e representativo para deliberar sobre esses desacordos. Trata-se, portanto, de uma forte objeção à tese de Dworkin que, como vimos, deposita no Judiciário a compreensão e aplicação interpretativa de uma resposta certa aos desacordos morais relacionados às questões de direito (*principles*), relegando à deliberação parlamentar os desacordos referentes às questões de política (*policies*). Essas são as premissas utilizadas por Waldron para desconstruir a defesa do controle de constitucionalidade baseada em uma teoria moral baseada em direitos individuais⁹.

Outra contribuição importante no espectro crítico à supremacia judicial é a obra “*Taking the Constitution away from the courts*”, de Mark Tushnet (1999). Nessa obra, o autor defende que a interpretação e aplicação da Constituição pelas Cortes Constitucionais não deve se sobrepor às interpretações constitucionais ocorridas em outros ambientes, entre os quais destaca o Parlamento e também os espaços não institucionalizados de participação política. Por defender uma interpretação constitucional abrangente, Tushnet é normalmente referenciado como um teórico do constitucionalismo popular.

Embora posicione-se contrariamente à ideia de supremacia constitucional, Tushnet não se opõe ao funcionamento de sistemas fracos de controle de constitucionalidade (*weak-form judicial review*), em que haja espaço para a construção de um diálogo institucional entre o Judiciário e o Legislativo e, conseqüentemente, sem que haja uma aplicação imperativa dos posicionamentos do Judiciário. Tushnet acredita que essa possibilidade de interpretação constitucional multifocal não encontra guarida

⁹ BRANDÃO, Rodrigo. Op. cit., p. 31.

nos sistemas fortes de controle de constitucionalidade, que tradicionalmente impõe ao Poder Legislativo a interpretação constitucional ocorrida no âmbito do Judiciário.

Dentro desse contexto de críticas crescentes à supremacia judicial, novas perspectivas teóricas se desenvolvem no campo da interpretação constitucional dialógica. É o caso, por exemplo, da construção canadense de diálogo entre o Judiciário e o Legislativo, institucionalizado por meio de duas previsões constitucionais (Brandão, 2012, p. 274): (i) a seção 1, que confere ao legislador a possibilidade de deliberar sobre limites de direitos fundamentais e; (ii) a seção 33 ou *override clause*, que possibilita a superação legislativa de interpretação constitucional da Suprema Corte.

Sobre esses mecanismos, Peter Hogg e Allison Bushell (1997) identificam a deflagração de um comportamento cada vez mais dialógico entre os dois Poderes, na medida em que grande parte das interpretações constitucionais da Suprema Corte tem repercutido no processo legislativo canadense. De acordo com os autores, as respostas legislativas (*legislative sequel*) às declarações de inconstitucionalidade da Corte Constitucional têm sido na direção do diálogo e de aproximação entre as interpretações do Judiciário e do Legislativo.

No Brasil, o entendimento tradicional que atribui ao Supremo Tribunal Federal a última palavra na interpretação constitucional¹⁰ também tem sofrido várias críticas. Juliano Zaiden Benvindo (2014) é enfático ao afirmar que nenhuma instituição detém a última palavra em uma democracia constitucional e que qualquer construção argumentativa nesse sentido deve ser entendida como um discurso por mais poder. Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmiento (Neto e Sarmiento, 2013) rebatem esse entendimento tanto descritivamente – ao apontarem que não há como STF dar sempre a última palavra pelo fator de não haver uma última palavra em muitos casos – quanto sob a ótica prescritiva – ao afirmarem não ser saudável atribuir a última palavra sobre a Constituição a um único órgão.

Além das objeções às teses que atribuem ao STF a prerrogativa de ser o último intérprete da Constituição, tem crescido também a aceitação das teorias normativas sobre diálogos institucionais no Brasil. Em obra referencial sobre o tema, Rodrigo Brandão afirma a superioridade normativa das teorias dialógicas nos seguintes termos:

¹⁰ Exemplo desse entendimento está expresso no voto do Ministro Celso de Mello no MS 26603/DF, DJ. 04/10/2007.

O que se quer salientar é que modelos dialógicos, que permitem que os “poderes” sejam permanentemente “desafiados” pelos demais – p. ex., pela possibilidade de o STF controlar a constitucionalidade de emendas constitucionais e pela possibilidade de o Congresso Nacional aprovar emendas constitucionais superadoras de decisões do STF que tenham declarado a inconstitucionalidade de emendas pretéritas – possui maior potencial epistêmico do que modelos de supremacia, onde determinada instituição pode proferir, inquestionavelmente, a última palavra sobre o sentido presente e futuro da Constituição. (Brandão, 2012, p. 289).

3. METODOLOGIA

A metodologia adotada neste estudo é a análise de conteúdo. De acordo com a definição proposta por Weber (1990) a análise de conteúdo é um método de pesquisa que se utiliza de uma série de procedimentos para fazer inferências válidas a partir de textos. Em linhas gerais, a ideia central da análise de conteúdo é classificar e reduzir as diversas palavras que compõem um texto em categorias de conteúdo. Dessa forma, assume-se que as palavras ou frases classificadas em uma mesma categoria possuem conteúdos similares (Weber, 1990).

A análise de conteúdo tem sido uma escolha metodológica frequente nos estudos sobre judicialização da política no Brasil. Os trabalhos referenciais de Castro (1997), Vianna et al (1999) e Pogrebinski (2012) adotam essa perspectiva, com algumas variações.

3.1. PARÂMETROS PROPOSTOS POR CASTRO (1997)

O trabalho pioneiro de Castro (1997) realizou uma análise de conteúdo de 1.240 ementas de acórdãos do STF, classificando-os, entre outras, conforme a classe de matéria; o tipo específico de decisão e o tipo geral de decisão. Os principais recortes metodológicos adotados por Castro (1997) são resumidos pelo Quadro 1:

Quadro 1 - Principais categorias propostas por Castro (1997)

Categorias	Subcategorias
Classe de matéria	(1) política fiscal e tributária; (2) política monetária; (3) política de rendas; (4) políticas setoriais; (5) processo eleitoral; (6) política penal; (7) política local; (8) processo político nacional; (9) política externa; (10) matéria exclusivamente processual e; (11) matéria não-classificada.
Tipo específico de decisão	(1) deferimento ou provimento total; (2) deferimento ou provimento parcial; (3) indeferimento, improvimento ou rejeição total; (4) indeferimento ou improvimento parcial; (5) julgamento de prejudicialidade; (6) não conhecimento.
Tipo geral de decisão	(1) favorável (ao recurso ou pedido); (2) desfavorável (ao recurso ou pedido); (3) outras (parcialmente favorável/desfavorável).

3.2. PARÂMETROS PROPOSTOS POR VIANNA ET AL (1999)

Outro referencial metodológico de análise de conteúdo nos estudos sobre judicialização da política no Brasil é a obra de Vianna et al (1999), em que os autores analisaram e categorizaram as 1.935 ADINs impetradas no STF entre 1988 e 1998. O Quadro 2 destaca as principais classificações das ADINs por proponentes e por classe temática adotadas por Vianna et al (1999):

Quadro 2 - Principais categorias propostas por Viana et al (1999)

Categorias	Subcategorias
Tipo de proponente	(1) associações; (2) governadores; (3) procuradores; (4) partidos; (5) OAB e; (6) outros.
Classe de matéria	administração pública; (2) política social; (3) regulação econômica; (4) política tributária; (5) regulação da sociedade civil; (6) competição política e; (7) relações e trabalho.

3.3. PARÂMETROS PROPOSTOS POR POGREBINSCHI (2012)

Já na pesquisa conduzida por Pogrebinschi (2012), as 857 ADINs ajuizadas no STF entre os anos de 1988 e 2009 e que diziam respeito a normas do Poder Legislativo federal foram agrupadas de acordo com a tema, com o governo em exercício, com os autores e com as decisões do STF. O Quadro 3 apresenta as principais definições metodológicas em Pogrebinschi (2012):

Quadro 3 - Principais categorias propostas por Pogrebinschi (2012)

Categorias	Subcategorias
Classe de matéria	(1) trabalho; (2) tributação; (3) direitos; (4) administração pública; (5) justiça e; (6) política (questões eleitorais e partidárias).
Autores	(1) sociedade civil (associações, entidades de classes e partidos políticos); (2) Estado: Procurador-Geral da República, Governador e Assembléia Legislativa.
Decisão final do STF	(1) negado seguimento; (2) indeferida a inicial; (3) extinto o processo; (4) prejudicado; (5) não conhecido; (6) procedente em parte; (7) procedente; (8) improcedente.

3.4. PARÂMETROS PROPOSTOS NESTA DISSERTAÇÃO

Considerando os trabalhos de Castro (1997), Vianna et al (1999) e Pogrebinski (2012) como referências metodológicas, esta dissertação desenvolveu uma classificação própria do conteúdo das 62 ADINs ajuizadas contra dispositivos da legislação eleitoral entre os anos de 1988 e 2016, detalhando-as em cada um dos seguintes critérios de análise: (1) requerentes; (2) legislação questionada; (3) temas questionados; (4) data de entrada no STF; (5) data do julgamento; (6) decisão final do STF.

3.4.1. REQUERENTES

A categoria proponentes identifica os principais atores envolvidos no acionamento do STF para o controle de constitucionalidade de leis eleitorais. Processualmente, refere-se os requerentes formais das ADINs ajuizadas no STF. É, dessa forma, um dado relevante de como os questionamentos relativos à legislação eleitoral são apresentados ao STF.

Os requerentes considerados nesta pesquisa são os previstos no artigo 103 da Constituição Federal de 1988 como legitimados para propor a ação direta de inconstitucionalidade, quais sejam: a) o Presidente da República; b) a Mesa do Senado Federal; c) a Mesa da Câmara dos Deputados; d) a Mesa de Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa do Distrito Federal; e) o Governador de Estado ou do Distrito Federal; f) o Procurador-Geral da República; g) o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; h) partido político com representação no Congresso Nacional e; i) confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Ademais, os partidos políticos foram agrupadas em seis subcategorias que refletem o porte de cada agremiação nas seguintes faixas: 1) 0 a 10 Deputados Federais; 2) 11 a 20 Deputados Federais; 3) 21 a 30 Deputados Federais; 4) 31 a 40 Deputados Federais; 5) 41 a 50 Deputados Federais e; 6) mais de 50 Deputados Federais. O critério utilizado aqui é o número de Deputados Federais eleitos para cada Legislatura, contabilizados a partir do resultado do pleito imediatamente anterior à propositura da ação. Caso o partido requerente tenha sido criado durante o andamento da Legislatura, será considerada a representação dessa legenda quando do protocolo da ADI. Por sua

vez, nas ações propostas por mais de um partido político, foi considerada a mediana do tamanho das legendas requerentes.

3.4.2. LEGISLAÇÃO QUESTIONADA

Foram consideradas como legislação eleitoral os seguintes diplomas legais: (1) Código Eleitoral – Lei n° 4.737/1965; (2) Lei de Inelegibilidade – Lei Complementar n° 64/1990 –; (3) Lei dos Partidos Políticos – Lei n° 9.096/95 e; (4) Lei das Eleições – Lei n° 9.504/1997.

A Lei n° 4.737/1965 (Código Eleitoral) contém normas que organizam o exercício dos direitos políticos, definindo também a competência dos órgãos da Justiça Eleitoral (Gomes, 2014, p. 25).

A Lei Complementar n° 64/1990 dispõe sobre casos de inelegibilidade, regulamentando o disposto no art. 14, §9º do Texto Constitucional. Foi alterada recentemente pela Lei Complementar n° 135/2010 – conhecida como Lei da Ficha Limpa – que incluiu hipóteses de inelegibilidade com o objetivo de proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

A Lei n° 9.9096/95 – conhecida como Lei Orgânica dos Partidos Políticos - dispõe sobre a organização, funcionamento e finanças dos partidos políticos.

A Lei n° 9.096/97 – Lei das Eleições – estabelece normas gerais para as eleições (convenção para a escolha de candidatos, coligações, prestação de contas, fiscalização das eleições, etc).

Metodologicamente, cumpre esclarecer que as alterações legislativas relacionadas a essas leis foram consideradas como integrantes do texto original. Essa definição deve-se ao fato de que alterações legislativas – como o próprio nome e a técnica legislativa sugerem – alteram um normativo preexistente que, naquilo que foi alterado, passa a vigorar de acordo com a nova redação.

Ilustrativamente, vejamos o exemplo da ADIN n° 5.420, que questiona o art. 4º da Lei n° 13.165/15, no trecho em que deu nova redação ao artigo 109, incisos I e III, do Código Eleitoral (Lei n° 4.737, de 15 de julho de 1965). Nesse caso, este estudo classifica como dispositivo questionado a nova redação do artigo 109, incisos I e III, do Código Eleitoral, e não o artigo 4º, da Lei n° 13.165/15, que alterou a redação original.

3.4.3. TEMAS QUESTIONADOS

A partir da análise do conteúdo exato dos dispositivos questionados, as ADIs-Eleitorais foram distribuídas nas categorias temáticas reveladas no Quadro 4 abaixo:

Quadro 4 - Temas questionados por ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016.

Temas questionados
Anualidade
Condutas vedadas aos agentes públicos
Contabilização de votos
Convenções para a escolha de candidatos
Criação e registro dos partidos políticos
Eleições suplementares
Filiação partidária
Financiamento de campanha
Funcionamento parlamentar
Inelegibilidade
Organização e funcionamento dos partidos políticos
Pesquisas eleitorais
Prestação de contas
Processo de votação
Processo eleitoral
Propaganda eleitoral em geral
Propaganda eleitoral no rádio e na televisão
Registro de candidatos
Propaganda eleitoral na imprensa
Propaganda eleitoral na internet
Processo eleitoral.
Fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos.
Coligações

Nesse ponto, é importante esclarecer que uma mesma ADI pode questionar diversos dispositivos ao mesmo tempo. Nesses casos, todas as matérias enfrentadas nas ações foram consideradas para análise do perfil temático das ADIs-Eleitorais.

3.4.4. DATA DE ENTRADA NO STF

A data de entrada no STF é uma categoria que busca medir a tempestividade com a qual as ADIs-Eleitorais foram ajuizadas pelos diversos requerentes. Mais do que a data específica do protocolo da ação no STF, essa categoria subdivide-se em duas

subcategorias cronológicas: 1) ação ajuizada antes do início das convenções partidárias subsequentes à edição do dispositivo questionado antes das convenções partidárias; 2) ação ajuizada depois do início das convenções partidárias subsequentes à edição do dispositivo questionado antes das convenções partidárias.

Assim sendo, este estudo adota a data de início das convenções partidárias subsequentes à edição do dispositivo legal questionado como marco temporal para classificar as ADIs-Eleitorais como “reação política” ao processo legislativo ordinário. Adota-se o princípio de que os processos de escolha dos candidatos e de formação das coligações, que ocorrem nas convenções partidárias, são diretamente dependentes das regras eleitorais em vigor. E que o início das convenções partidárias, sem questionamentos sobre a constitucionalidades dessas regras, representa uma concordância tácita dos partidos políticos às normas eleitorais vigentes. Não fosse assim, os partidos políticos reagiriam por meio da propositura de ações diretas de inconstitucionalidade antes das convenções partidárias. No sentido oposto, entende-se que o ajuizamento de ADI antes do início das convenções partidárias imediatamente posterior à edição do dispositivo questionado sinaliza evidente objeção – ou “reação política” – ao processo legislativo que resultou na aprovação da norma impugnada.

3.4.5. DATA DO JULGAMENTO

Esta categoria contempla tanto as datas de apreciação dos pedidos liminares quanto dos julgamentos de mérito das ADIs-Eleitorais. Ainda que não tenham sido objeto de julgamento final, as decisões liminares são importantes para os objetivos desta pesquisa, pois a suspensão temporária da aplicação da norma questionada tem impacto direto no plano fático do processo eleitoral.

A partir da data específica do julgamento realizado pelo STF, esta pesquisa estabeleceu três referenciais cronológicos específicos para análise da data do julgamento das ADIs-Eleitorais. Em síntese, as decisões foram enquadradas em três categorias cronológicas: 1) decisão proferida antes das convenções partidárias; 2) decisão proferida entre as convenções partidárias e o dia do primeiro turno das eleições e; 3) decisão proferida depois das eleições.

Esses parâmetros partem da premissa de que, idealmente, as ADIs deveriam ser julgadas – ainda que em caráter liminar – antes das convenções partidárias subsequentes

à entrada da ação no STF, pois é a partir daí que os partidos políticos definem seus candidatos e coligações que irão concorrer às eleições.

Dessa forma, no caso das decisões proferidas antes do início das convenções partidárias, a atuação do STF foi considerada tempestiva, independentemente do prazo de julgamento da ação, pois considera-se que o Tribunal se manifestou em prazo suficientemente célere para conferir estabilidade e segurança jurídica ao primeiro grande ato das eleições, que são as convenções para escolha dos candidatos e definição de coligações. Por sua vez, a tempestividade das decisões posteriores às convenções partidárias foi analisada caso a caso, com base no tempo transcorrido até a decisão e no efetivo período de aplicação do dispositivo questionado.

3.4.6. DECISÃO DO STF

Essa categoria contempla as decisões finais e as decisões liminares proferidas nas ações que estão aguardando julgamento definitivo pelo STF. Seguindo o padrão analítico desenvolvido por Costa e Benvindo (2014), as decisões foram classificadas nas seguintes categorias:

- *Aguardando julgamento (sem liminar)*: processos em que o STF ainda não emitiu nenhuma decisão.
- *Extinto sem julgamento de mérito*: essa subcategoria contempla quatro tipos de decisões catalogadas no STF: “extinto o processo”, “negado o seguimento”, “não conhecida” e “indeferida a inicial”. Pogrebinski (2012) e Costa e Benvindo (2014) destacam que não existe um critério rigoroso no uso dessas subcategorias pelo STF. Não obstante a falta de critério uniforme na fundamentação das decisões consideradas extintas sem julgamento do mérito, o fato que interessa a essa pesquisa é que essas decisões têm todas o mesmo efeito prático, que é a rejeição, sem apreciação do mérito, do pedido de declaração de inconstitucionalidade e a manutenção do normativo aprovado pelo Congresso Nacional.
- *Prejudicada*: decisões proferidas quando as normas questionadas são alteradas pelo processo legislativo antes do julgamento pelo STF.
- *Improcedente*: agrega decisões finais improcedentes e decisões liminares indeferidas em processos que estão aguardando julgamento.

- *Procedente*: agrega decisões finais procedentes/procedentes em parte e decisões liminares deferidas/deferidas em parte em processos que estão aguardando julgamento.

3.4.7. DA CONSTRUÇÃO E ANÁLISE DO BANCO DE DADOS

O banco de dados foi construído com base nas informações disponibilizadas pela ferramenta de busca textual de ADINs da página eletrônica do STF¹¹. Nessa ferramenta, o usuário insere um termo de busca e a ferramenta localiza a ocorrência desse termo na estrutura textual das ADINs ajuizadas no Supremo. Considerando que, na petição inicial, o requerente deve informar o diploma legal e o respectivo dispositivo questionado, os termos de busca utilizados nesta pesquisa foram os números das quatro leis eleitorais utilizadas neste estudo.

Foi assim que se chegou ao número de 62 ADIs contra dispositivos eleitorais ajuizadas entre os anos de 1988 e 2016. Identificadas as ações, passou-se à análise das petições iniciais, das decisões e dos acórdãos (quando disponíveis) de todas as 62 ADIs-Eleitorais. A partir da análise de conteúdo desses documentos, construiu-se um banco de dados com as seguintes variáveis: legislação questionada; dispositivo questionado; data de sanção do dispositivo; data das convenções partidárias imediatamente posteriores à sanção do dispositivo; tema; nº da ADI; data de entrada no STF; data das convenções partidárias imediatamente posteriores à entrada da ação no STF; data do julgamento; tempestividade do julgamento; tipo de decisão do STF; data da decisão liminar; resultado da liminar; data da decisão final; resultado da decisão final; requerente; tipo de requerente; tamanho da bancada de partido político requerente.

Essas variáveis das ADIs-Eleitorais foram comparadas com o universo de ADIs propostas contra leis federais (ADIs-Federais). A análise do comportamento dessas variáveis nas ADIs-Federais foi feita a partir da base de dados construída por Costa e Benvindo(2014)¹², e que contempla todas as ADIs ajuizadas entre 1988 e 2012. Essa base de dados contém informações sobre 4.727 Ações Diretas de Inconstitucionalidade, propostas entre 1988 e 2012, e que impugnam atos tanto da esfera federal quanto da estadual. A partir dessa base, foram filtradas apenas as ADIs com questionamentos a leis

¹¹ <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>

¹² Disponível em:

<http://public.tableau.com/profile/alexandre5110#!/vizhome/ControledeConstitucionalidadeviaADIsRelatrioFinal/1_Processosdistribudosporano>. Acesso em 07 de fevereiro de 2017.

federais e desconsideradas as que fazem parte do universo das ADIs-Eleitorais. Após esses recortes, chegou-se a um universo de 1.180 ADIs-Federais ajuizadas entre 1988 e 2016, que serviram de base comparativa para a análise das 62 ADIs-Eleitorais que são o objeto central desta pesquisa.

4. ANÁLISE DAS ADIs-ELEITORAIS

Este capítulo faz um balanço do fenômeno da judicialização da legislação eleitoral no Brasil a partir das características das 62 ADIs-Eleitorais ajuizadas entre contra leis federais entre 1988 e 2016. Com o objetivo de facilitar a compreensão, o capítulo está estruturado em quatro seções. A primeira seção apresenta as características gerais dos quatro normativos considerados para a análise da judicialização da legislação eleitoral. A segunda seção realiza uma síntese analítica das ADIs-Eleitorais a partir das seguintes perspectivas: (1) perfil dos requerentes; (2) legislação questionada; (3) cronologia das ações; (4) atuação do STF.

4.1. LEGISLAÇÃO CONSIDERADA

4.1.1. CÓDIGO ELEITORAL (LEI Nº 4.737/65)

A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, foi o quarto Código Eleitoral aprovado no Brasil e vigora até hoje. Ao longo de seus 383 artigos, a Lei nº 4.737/65 define a estrutura de funcionamento e competências da Justiça Eleitoral, regula todo o processo eleitoral, definindo regras para o alistamento eleitoral, o registro dos candidatos, a propaganda partidária, a apuração dos votos e a expedição de diplomas. Dispõe, ainda, sobre crimes e sanções eleitorais.

Apesar de ter sido aprovado originalmente como legislação ordinária, a parte do Código Eleitoral de 1965 que regulamenta a organização e funcionamento da Justiça Eleitoral foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 como Lei Complementar. Isso porque o art. 121 do Texto Constitucional reservou à legislação complementar a disposição sobre a organização e competência dos órgãos da Justiça Eleitoral, conforme se vê:

Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

Com o processo de redemocratização, importantes normas eleitorais foram introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro em leis específicas aprovadas pelo Congresso Nacional, como a Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/1990), a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) e a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997).

Assim sendo, apesar da nomenclatura de código, o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65) não reúne em si toda a regulamentação do processo eleitoral brasileiro. Ademais, algumas disposições originárias do Código tornaram-se obsoletas ou caíram em

desuso com as mudanças nos contextos institucionais e tecnológicos ocorridas desde 1965. Como exemplo desse anacronismo, podemos citar os capítulos do Código Eleitoral que regulamentam a confecção e a distribuição de cédulas oficiais de votação, que são incompatíveis com a atual realidade de informatização do processo eleitoral promovida pela introdução de urnas eletrônicas de votação nos anos 1990.

No período de análise desta pesquisa (1988-2016), o Código Eleitoral de 1965 foi alterado pelo Congresso Nacional em quinze ocasiões. A Tabela 1 abaixo apresenta as leis modificativas e a quantidade de alterações promovidas em cada momento:

Tabela 1 - Alterações legislativas da Lei nº 9.096/95 entre 1988 e 2016.

Leis	Quantidade de alterações
Lei 7.914, de 07/12/1989	10
Lei 7.977, de 27/12/1989	1
Lei 8.037, de 25/05/1990	11
Lei 8.868, de 14/04/1994	33
Lei 9.041, de 09/05/1995	1
LCP 86, de 14/05/1996	1
Lei 9.504, de 30/09/1997	30
Lei 9.840, de 28/09/1999	1
Lei 10.226, de 15/05/2001	2
Lei 10.732, de 05/09/2003	2
Lei 12.034, de 29/09/2009	2
Lei 12.891, de 11/12/2013	6
Lei 13.105, de 16/03/2015	13
Lei 13.146, de 06/07/2015	1
Lei 13.165, de 29/09/2015	33
Total	147

4.1.2. LEI DAS INELEGIBILIDADES (LC 64/1990)

A Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, conhecida como Lei das Inelegibilidades, regulamenta o artigo 14, §9º, da Constituição Federal de 1988, que estabelece o seguinte:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Com base nessa previsão constitucional, a Lei das Inelegibilidades estabelece casos de inelegibilidade e prazos de cessação para os mais diversos cargos eletivos. Regulamenta, ainda, o processo de arguição de inelegibilidade e de impugnação de registro de candidato no âmbito da Justiça Eleitoral.

Desde a sua edição em 1990, a Lei Complementar nº 64/1990 foi alterada em apenas duas ocasiões. A primeira modificação ocorreu com a Lei Complementar nº 81, de 13 de abril de 1994, que elevou de três para oito anos o prazo de inelegibilidade para os parlamentares que perderem o mandato por falta de decoro parlamentar. O segundo processo modificativo foi muito mais abrangente e ocorreu com a edição da Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010, também conhecida como Lei da Ficha Limpa, que incluiu e regulamentou diversas hipóteses de inelegibilidade, com o objetivo de proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

Sobre a Lei da Ficha Limpa, cabe destacar que a proposta surgiu a partir do Projeto de Lei de Iniciativa Popular 518/09, que foi capitaneado pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e contabilizou mais de 1,3 milhões de assinaturas de apoio. Na Câmara dos Deputados, o PLP 518/09 foi apensado ao PLP 168/93 e aprovado em 05 de maio de 2010. No Senado Federal, a aprovação ocorreu em 19 de maio de 2010. Na sequência, com a sanção do Presidente da República, transformou-se na Lei Complementar nº 135/2010 em 04 de junho de 2010.

No mérito, a Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010) expandiu os casos de inelegibilidade e estabeleceu parâmetros mais rigorosos e céleres para sua aferição. Antes da Ficha Limpa, por exemplo, exigia-se o trânsito em julgado da decisão para que o candidato pudesse ser considerado inelegível. Com o novo texto legal, a inelegibilidade pode ser declarada a partir da condenação do candidato por órgão colegiado.

4.1.3. LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS (LEI Nº 9.096/1995)

A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, regulamenta o funcionamento dos partidos políticos no Brasil, a partir dos seguintes preceitos consignados no artigo 17 da Constituição Federal:

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:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

Antes da edição da Lei nº 9.096/95, a atuação dos partidos políticos era regulamentada pela Lei nº 5.682/71, que estabelecia normas gerais de funcionamento interno para todas as agremiações, reduzindo-lhes, assim, a autonomia partidária resgatada pelo art. 17 da Constituição de 1988.

Alinhada a esses preceitos constitucionais, a Lei nº 9.096/95 garante a autonomia dos partidos políticos na definição e funcionamento de suas estruturas internas e dispõe, entre outras questões, sobre funcionamento parlamentar dos partidos políticos, fidelidade partidária, fundo partidário, acesso gratuito ao rádio e à televisão, finanças e contabilidade dos partidos políticos. O Quadro 5 demonstra a abrangência dos temas dispostos pela Lei dos Partidos Políticos:

Quadro 5 - Temas regulamentados pela Lei nº 9.096/95, de acordo com os artigos.

Temas	Artigos
Disposições Preliminares	1º a 7º
Da Organização e Funcionamento dos Partidos Políticos	8º a 29
Da Criação e do Registro dos Partidos Políticos	8º a 11
Do Funcionamento Parlamentar	12 e 13
Do Programa e do Estatuto	14 a 15-A
Da Filiação Partidária	16 a 22-A
Da Fidelidade e da Disciplina Partidárias	23 a 26
Da Fusão, Incorporação e Extinção dos Partidos Políticos	27 a 29
Das Finanças e Contabilidade dos Partidos	30 a 44
Da Prestação de Contas	30 a 37-A
Do Fundo Partidário	38 a 44
Do Acesso Gratuito ao Rádio e à Televisão	45 a 49

Quadro 6 - Temas regulamentados pela Lei nº 9.096/95, de acordo com os artigos (cont.).

Temas	Artigos
Disposições Gerais	50 a 54
Disposições Finais e Transitórias	55 a 63

Desde a sua edição em 1995, a Lei dos Partidos Políticos foi submetida a dez reformas legislativas. A Tabela 2 abaixo sistematiza esses processos de modificação legislativa da Lei nº 9096/95:

Tabela 2 - Alterações legislativas da Lei nº 9.096/95 entre 1988 e 2016

Leis	Quantidade de alterações
Lei 9.259, de 09/01/1996	4
Lei 9.504, de 30/09/1997	6
Lei 9.693, de 27/07/1998	5
Lei 11.459, de 21/03/2007	3
Lei 11.694, de 12/06/2008	1
Lei 12.034, de 29/09/2009	22
Lei 12.875, de 30/10/2013	5
Lei 12.891, de 11/12/2013	12
Lei 13.107, de 24/03/2015	6
Lei 13.165, de 29/09/2015	65
Total	129

4.1.4. LEI DAS ELEIÇÕES (LEI Nº 9.504/1997)

A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, estabelece normas gerais e disciplina as eleições no Brasil. Antes da edição dessa Lei, as eleições eram reguladas por diplomas legais específicos e com aplicabilidade restrita ao respectivo pleito. A Lei nº 8.713/93, que estabeleceu normas para as eleições gerais de 1994, e a Lei nº 9.100/1995, que regulou as eleições municipais de 1996, são exemplos de como funcionava a regulamentação das eleições até a edição da Lei nº 9.504/1997.

Seguindo essa mesma lógica de normatização eleitoral *ad hoc*, o texto original do Projeto de Lei nº 2.695/1997, que deu origem à Lei nº 9.504/1997, estabelecia, inicialmente, normas específicas para as eleições de 03 de outubro de 1998. Contudo, com o andamento dos debates legislativos, o Relator do Projeto na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, apresentou um substitutivo ao PL nº

2.695/1997, que disciplinava não apenas as eleições de 1998, mas também as eleições seguintes, conferindo um caráter geral à regulamentação eleitoral.

Com esse caráter mais permanente, a Lei nº 9.504 foi sancionada em 30 de setembro de 1997 e passou a ser chamada de “Lei Geral das Eleições” ou simplesmente “Lei das Eleições”. Com um total de 107 artigos, essa Lei regulamenta diversos aspectos do processo eleitoral, tais como a formação de coligações eleitorais, a convenção para a escolha de candidatos, o registro de candidaturas, o processo de prestação de contas, a fiscalização das eleições, entre outros. O Quadro 6 a seguir apresenta uma visão geral dos temas dispostos pela Lei das Eleições:

Quadro 7 - Temas regulamentados pela Lei nº 9.504/97, de acordo com os artigos.

Seções	Artigos
Disposições Gerais	1º a 5º
Das Coligações	6º
Das Convenções para a Escolha de Candidatos	7º a 9º
Do Registro de Candidatos	10 a 16-B
Da Arrecadação e da Aplicação de Recursos nas Campanhas Eleitorais	17 a 27
Da Prestação de Contas	28 a 32
Das Pesquisas e Testes Pré-Eleitorais	33 a 35-A
Da Propaganda Eleitoral em Geral	36 a 41-A
Da Propaganda Eleitoral mediante Outdoors	42
Da Propaganda Eleitoral na Imprensa	43
Da Propaganda Eleitoral no Rádio e na Televisão	44 a 57-I
Do Direito de Resposta	58 e 58-A
Do Sistema Eletrônico de Votação e da Totalização dos Votos	59 a 62
Das Mesas Receptoras	63 e 64
Da Fiscalização das Eleições	65 a 72
Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais	73 a 78
Disposições Transitórias	79 a 89
Disposições Finais	90 a 107

Desde a sanção em 1997 até a última modificação pela Lei nº 13.165/15, o texto original da Lei 9.504 já foi alterado em dez ocasiões distintas. A Tabela 3 abaixo apresenta uma visão geral desse processo de modificação:

Tabela 3 - Alterações legislativas da Lei nº 9.504/97 entre 1988 e 2016

Leis	Quantidade de alterações
Lei 9.840, de 28/09/1999	3
Lei 10.408, de 10/01/2002	14
Lei 10.740, de 01/10/2003	9

Tabela 4 - Alterações legislativas da Lei nº 9.504/97 entre 1988 e 2016 (cont.)

Leis	Quantidade de alterações
Lei 11.300, de 10/05/2006	60
Lei 12.034, de 29/09/2009	172
Lei 12.350, de 20/12/2010	6
Lei 12.875, de 30/10/2013	4
Lei 12.891, de 11/12/2013	78
Lei 12.976, de 19/05/2014	3
Lei 13.107, de 24/03/2015	1
Lei 13.165, de 29/09/2015	152
Total	502

4.2. SÍNTESE ANALÍTICA DAS 62 ADIs-ELEITORAIS

Esta seção faz um balanço do fenômeno da judicialização da legislação eleitoral no Brasil a partir das características das 62 ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988-2016. Com o objetivo de facilitar a compreensão, está estruturada em quatro subseções, que analisam, respectivamente: (1) perfil dos requerentes; (2) legislação questionada; (3) cronologia das ações; (4) atuação do STF.

4.2.1. ANÁLISE DOS REQUERENTES

De acordo com o artigo 103 da Constituição Federal de 1988, são legitimados para propor a ação direta de inconstitucionalidade: a) o Presidente da República; b) a Mesa do Senado Federal; c) a Mesa da Câmara dos Deputados; d) a Mesa de Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa do Distrito Federal; e) o Governador de Estado ou do Distrito Federal; f) o Procurador-Geral da República; g) o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; h) partido político com representação no Congresso Nacional e; i) confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional

Da análise dos autores das ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra leis eleitorais, constata-se um nítido protagonismo dos partidos políticos. Das 62 ações consideradas, 42 foram ajuizadas por partidos políticos (67,7%). O segundo proponente mais ativo foi o Procurador-Geral da República, que interpôs 11 ações (17,7%). Com menor participação restaram as Associações, com 06 ações ajuizadas (9,7%) e a Ordem dos Advogados do Brasil, que propôs apenas duas 02 ações (3,2%). Houve, ainda, uma ação (1,6%) apresentada por Assembleia Legislativa.

A Tabela 4 abaixo detalha a participação de cada um dos desses requerentes na propositura de ADIs-Eleitorais entre 1988 e 2016:

Tabela 5 - ADIs-Eleitoras ajuizadas entre 1988 e 2016, por requerente.

Requerentes	ADIs-Eleitorais
Assembleia Legislativa	1 (1,6%)
Associação	6 (9,7%)
Ministério Público	11 (17,7%)
OAB	2 (3,2%)
Partido Político	42 (67,7%)
Total	62 (100%)

Quando comparamos esses dados o universo das ADIs-Federais, podemos concluir que a atuação dos partidos políticos no controle de constitucionalidade de leis eleitorais é muito mais intensa do que em outras áreas. Na análise feita por Costa e Zaiden (2014), por exemplo, os partidos políticos foram responsáveis por 32,63% das 1.180 ADIs-Federais propostas entre os anos de 1988 e 2012.

Tal comparação evidencia que a participação dos partidos políticos na propositura de ADIs-Eleitorais (67,7%) é bastante superior àquela observada no universo das ADIs-Federais (32,63%). Trata-se, portanto, de uma característica particular do fenômeno de judicialização da legislação eleitoral no Brasil.

Outra análise interessante diz respeito à participação das associações e entidades sindicais na propositura de ADIs-Eleitorais. Ao todo, apenas 06 ações (9,7%) foram propostas por esse grupo, das quais 03 não foram conhecidas pelo STF por ilegitimidade ativa do requerente e, conseqüentemente, foram extintas sem julgamento de mérito.

Em comparação com o universo das ADIs-Federais, tem-se que a participação das associações no controle de constitucionalidade de leis eleitorais é consideravelmente baixa. Entre 1988 e 2012, as associações ou entidades sindicais foram responsáveis por 42,12% das 1.180 ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra leis federais.

Uma das causas para a baixa participação das associações no controle de constitucionalidade de leis eleitorais pode ser a dificuldade de cumprimento do critério de pertinência temática, que exige uma correlação entre o objeto da ação e os objetivos institucionais da associação. Além disso, o requisito legal de abrangência nacional, com

associados distribuídos em todo o Brasil, também pode ser um fator limitante da atuação das associações no controle de constitucionalidade de leis eleitorais.

O Quadro 7 abaixo revela quais foram as associações requerentes das 06 ações diretas de inconstitucionalidade contra dispositivos da legislação eleitoral:

Quadro 8 - Associações requerentes de ADIs-Eleitorais entre 1988 e 2016.

ADI	Requerente	Data	Legitimidade ativa
353	Federação Nacional de Associações de Fiscais Estaduais	23/08/1990	Não
3606	Associação Brasileira de Eleitores	03/11/2005	Não
3758	Ordem dos Músicos do Brasil	10/07/2006	Não
4451	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão	24/08/2010	Sim
4578	Confederação Nacional das Profissões Liberais	31/03/2011	Sim
5488	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão	21/03/2016	Sim

No que diz respeito ao Ministério Público, constata-se uma participação um pouco mais representativa nas ADIs-Eleitorais (17,7%) do que na propositura de ADIs-Federais (10,51%). Nesse caso, uma das possíveis explicações pode ser a atuação institucional do Ministério Público eleitoral em todas as fases e instâncias do processo eleitoral.

Por sua vez, a participação do Conselho Federal da OAB (3,2%) e de Assembleia Legislativa (1,6%) no controle de constitucionalidade de questões eleitorais mantém-se nos mesmos patamares observados no universo das ADIs-Federais. Não há, portanto, nenhuma particularidade a ser destacada em relação à atuação propositura desses requerentes no âmbito das ADIs-Eleitorais.

A análise dos requerentes realizada até aqui pode ser visualizada de forma resumida na Tabela 5 a seguir:

Tabela 6 - ADIs-Federais e ADIs-Eleitorais, por requerente.

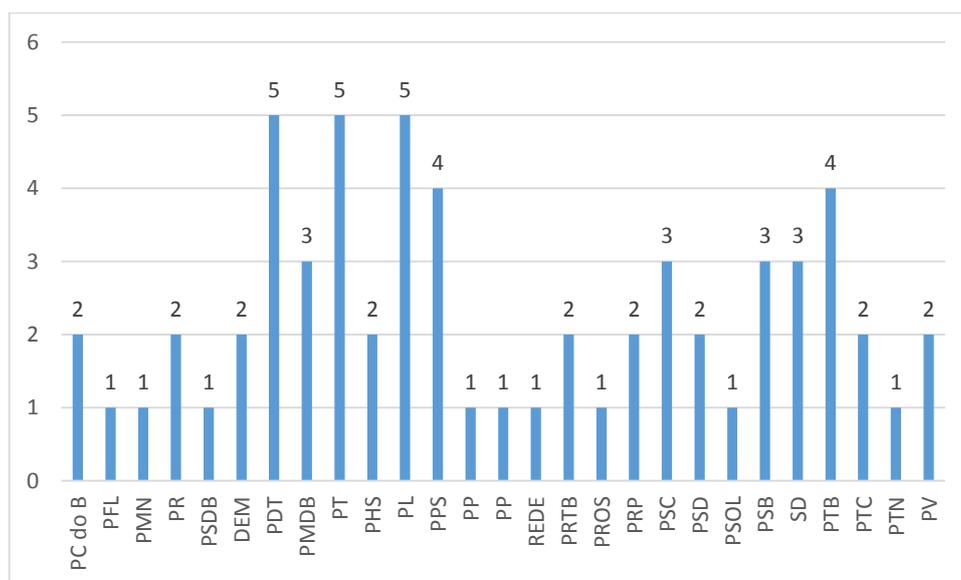
Requerente	ADIs-Federais 1988-2012		ADIs-Eleitorais 1988-2016	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
Assembleia Legislativa	18	1,53%	01	1,61%
Associação	497	42,12%	06	9,68%
Governador de Estado	62	5,25%	0	0%
OAB	71	6,02%	2	3,23%
Outros	22	1,86%	0	0%
Partido Político	385	32,63%	42	67,74%
PGR	124	10,51%	11	17,74%
Presidente da República	1	0,08%	0	0%
Total	1.180	100%	62	100%

4.2.2. PERFIL DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como visto na subseção anterior, os partidos políticos são os principais requerentes das ADIs-Eleitorais. Ao todo, as agremiações políticas propuseram 42 (67,74%) das 62 ações diretas de inconstitucionalidade contra dispositivos da legislação eleitoral protocoladas no STF entre 1988 e 2016.

Da análise das 42 ADIs-Eleitorais, constata-se que a atuação partidária no controle de constitucionalidade de leis eleitorais tem sido altamente fragmentada. Ao todo, 26 legendas ajuizaram ao menos uma ADI-Eleitoral entre 1988 e 2016. A Figura 1 a seguir evidencia esse fenômeno de pulverização da propositura de ADIs-Eleitorais pelos partidos políticos:

Figura 1 - Distribuição das ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por partidos políticos.



Nota-se, a partir da figura acima, que nenhum partido político exerce o protagonismo no questionamento da constitucionalidade das leis eleitorais. Com 05 ações ajuizadas, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Liberal (PL) foram as agremiações mais atuantes ao longo do período analisado. Contudo, a representatividade individual de cada um desses requerentes foi de apenas 11% do total das ações propostas. Esses números sugerem que o controle de constitucionalidade exercido pelos partidos políticos na seara eleitoral e partidária tem sido tópico e irregular.

Outro recorte analítico interessante diz respeito ao tamanho dos partidos políticos requerentes. Conforme explicitado na revisão da literatura, parte da doutrina relaciona a judicialização da política com o uso dos Tribunais Constitucionais pelos partidos minoritários que foram derrotados durante o processo legislativo ordinário (Carvalho, 2004; Ginsburg, 2008; Tate e Vallinder, 1995).

Seguindo essa linha de raciocínio, considera-se, no universo das ADIs-Eleitorais, a hipótese de que a judicialização da legislação eleitoral no Brasil é uma estratégia das minorias parlamentares para mitigar a aplicação das leis eleitorais aprovadas majoritariamente no processo legislativo ordinário.

Com o objetivo de apreciar essa hipótese, é necessário examinar o porte das agremiações políticas que ajuizaram as 42 ADIs-Eleitorais entre 1998 e 2016. Nesse esforço, o critério utilizado aqui é o número de Deputados Federais eleitos para cada Legislatura, contabilizados a partir do resultado do pleito imediatamente anterior à propositura da ação. Caso o partido requerente tenha sido criado durante o andamento da Legislatura, será considerada a representação dessa legenda quando do protocolo da ADI. Por sua vez, nas ações propostas por mais de um partido político, foi considerada a mediana do tamanho das legendas requerentes.

A partir desses parâmetros, as 42 ADIs-Eleitorais foram agrupadas em seis categorias que refletem o porte dos partidos requerentes das seguinte forma: 1) 0 a 10 Deputados Federais; 2) 11 a 20 Deputados Federais; 3) 21 a 30 Deputados Federais; 4) 31 a 40 Deputados Federais; 5) 41 a 50 Deputados Federais e; 6) mais de 50 Deputados Federais.

A primeira constatação importante é a de que as legendas de pequeno porte foram as que mais ajuizaram ações diretas de inconstitucionalidade contra dispositivos da legislação eleitoral entre 1988 e 2016. Ao todo, os partidos políticos com até 10 Deputados Federais foram responsáveis por 30,95% das 42 ADIs-Eleitorais propostas por agremiações políticas, enquanto que, no extremo oposto, os partidos com mais de 50 Deputados Federais protocolaram apenas 11,90% dos questionamentos direcionados à legislação eleitoral.

A Tabela 6 apresenta a distribuição das 42 ADIs-Eleitorais propostas por partidos políticos de acordo com o porte dos requerentes:

Tabela 7 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por porte dos partidos políticos

Porte dos partidos políticos	ADIs-Eleitorais	%
0-10 Deputados Federais	13	30,95%
11-20 Deputados Federais	6	14,29%
21-30 Deputados Federais	9	21,43%
31-40 Deputados Federais	3	7,14%
41-50 Deputados Federais	6	14,29%
Superior a 50 Deputados Federais	5	11,90%
Total	42	100%

Esses números revelam que 45,24% das ADIs-Eleitorais ajuizadas por partidos políticos foram propostas por legendas com no máximo 20 Deputados Federais, sendo 30,95% por partidos com até 10 Deputados e 14,29% por legendas com representação entre 11 e 20 Deputados Federais. Além disso, o valor da mediana referente ao tamanho dos partidos políticos é de 22, o que significa que metade das ADIs foram propostas por partidos pequenos com representação inferior a 22 parlamentares na Câmara dos Deputados.

Ainda sobre a representatividade política dos requerentes, cabe destacar o baixo perfil litigante das duas principais agremiações políticas do período analisado. Considerando o período de 1988-2002, o Partido dos Trabalhadores (PT) foi o autor de 04 ações contra leis eleitorais, o que representa 9,5% do total ADIs-Eleitorais propostas por agremiações políticas nessa época. Por sua vez, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), no período de 1988-1994 e de 2003-2016 foi autor de apenas uma ADI (2,4%), entre as 32 ajuizadas por legendas políticas nesse intervalo de tempo.

Esses percentuais são consideravelmente destoantes em relação aqueles observados no universo das ADIs-Federais para os mesmos intervalos de tempo. Entre 1988 e 2002, por exemplo, o PT participou de 43,2% das ADIs propostas por partidos políticos contra leis federais. Já o PSDB, nos períodos de 1988-1994 e de 2003-2016, foi autor de 18,6% das ADIs protocoladas por agremiações políticas contra dispositivos federais em geral.

O baixo nível de judicialização da legislação eleitoral observado entre os dois principais partidos políticos brasileiros (PSDB e PT) sugere a existência de maior consenso político nos processos legislativos que levaram à aprovação e às modificações

posteriores das quatro leis eleitorais analisadas neste estudo. Caso contrário, a tendência seria observar maiores índices de judicialização por parte dos dois principais partidos e adversários políticos do período analisado.

Por fim, destaca-se que apenas 23,8% dos partidos políticos que ajuizaram ações diretas de inconstitucionalidade contra dispositivos eleitorais entre 1998 e 2016 eram integrantes da coalizão do Governo Federal quando da propositura da ação. Como era de se esperar, a maioria das ADIs-Eleitorais foi promovida por legendas não integrantes da coalizão de apoio ao Governo Federal. Contudo, deve-se frisar que o fato de 23,8% dos requerentes participarem da coalizão de governo sugere que, nos temas eleitorais, a articulação entre os Poderes Executivo Legislativo é menos frequente do que em outros temas. Entretanto, conclusões mais aprofundadas sobre essa questão demandam um esforço adicional de catalogar e comparar o alinhamento (ou não) dos partidos políticos no universo ADIs-Federais, o que, certamente, está além dos objetivos desta pesquisa.

4.2.3. LEGISLAÇÃO QUESTIONADA

Sobre a legislação questionada, constata-se que a maior parte das ações foi direcionada a dispositivos da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997). Ao todo, 34 ações (54,8%) questionaram exclusivamente disposições constantes na Lei das Eleições. O segundo normativo mais contestado foi a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), contra a qual foram ajuizadas 11 ações (17,7%). Na sequência, o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) e a Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/1990) foram questionadas, cada uma, em sete oportunidades (11,3%). Houve ainda três ações (4,8%) que questionaram tanto dispositivos da Lei das Eleições quanto da Lei dos Partidos Políticos.

A Tabela 7 abaixo resume a distribuição das ações entre as quatro leis consideradas nesta pesquisa:

Tabela 8 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por legislação questionada.

Lei	ADIs-Eleitorais	%
Lei nº 4.737/1965	7	11,3%
Lei Complementar nº 64/1990	7	11,3%
Lei nº 9.096/95	11	17,7%
Lei nº 9.504/1997	34	54,8%
Lei nº 9.096/95 e Lei nº 9.504/1997	3	4,8%
Total	62	100,0%

Como vimos na subseção anterior, esses normativos eleitorais foram submetidos a diversas modificações legislativas ao longo das últimas décadas. Os dados indicam que as reformas eleitorais mais questionadas foram, respectivamente, as realizadas em 2015 (Lei nº 13.165/15), 2009 (Lei 12.034/09) e 2006 (Lei nº 11.300/06).

A Tabela 8 a seguir revela a dinâmica de ajuizamento das ADIs-Eleitorais em relação às reformas eleitorais, considerando também os questionamentos direcionados a dispositivos originários das normas analisadas:

Tabela 9 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por reformas eleitorais e legislação originária.

Leis	ADIs-Eleitorais	%
Legislação originária	24	38,71%
LC 64/90	5	20,83%
Lei 9.096/95	8	33,33%
Lei 9.504/97	11	45,83%
Reformas eleitorais	38	61,29%
LC 81/94	1	2,63%
LC 86/96	2	5,26%
Lei 8.037/95	2	5,26%
Lei 9.840/99	2	5,26%
Lei 11.300/06	6	15,79%
Lei 12.034/09	10	26,32%
LC 135/2010	1	2,63%
Lei 12.875/13	2	5,26%
Lei 13.107/2015	1	2,63%
Lei 13.165/15	11	28,95%
Total	62	100%

Por sua vez, a análise do conteúdo exato dos dispositivos questionados em cada ação indica uma concentração das ADIs-Eleitorais em quatro principais categorias temáticas: 1) propaganda eleitoral no rádio e na televisão; 2) inelegibilidades, 3) prestação de contas e; 4) anualidade.

Sobre a classificação das ações por área temática, cabe lembrar que uma mesma ADI pode questionar várias questões ao mesmo tempo. Por isso, a quantidade de questionamentos por área temática, apresentada na Tabela 9 abaixo, é superior ao número de ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016.

Tabela 10 - Temas dos questionamentos das ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016.

Temas	Questionamentos
Anualidade	6
Condutas vedadas aos agentes públicos	2
Contabilização de votos	1
Convenções para a escolha de candidatos	1
Criação e registro dos partidos políticos	2
Eleições suplementares	1
Filiação partidária	2
Financiamento de campanha	2
Funcionamento parlamentar	3
Inelegibilidade	8
Organização e funcionamento dos partidos políticos	1
Pesquisas eleitorais	1
Prestação de contas	6
Processo de votação	1
Processo eleitoral	5
Propaganda eleitoral em geral	4
Propaganda eleitoral no rádio e na televisão	15
Registro de candidatos	5
Propaganda eleitoral na imprensa	1
Propaganda eleitoral na internet	1
Processo eleitoral.	1
Fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos	1
Coligações	1

No grupo das 15 ADIs direcionadas à propaganda eleitoral no rádio e na televisão, houve uma nítida concentração em dispositivos que regulamentam a divisão do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV (46,6%) e a participação de partidos políticos em debates eleitorais (33,3%). A distribuição dessas ações por requerente indica que são os partidos de pequeno porte os que mais questionam a validade das regras de propaganda eleitoral no rádio e televisão. É o que se vê na Tabela 10:

Tabela 11 – Questionamentos a dispositivos da propaganda eleitoral no rádio e na televisão, por tipo de requerente.

Requerentes	Total	%
Associação	2	13,33%
Ministério Público	1	6,67%
Partido Político	12	80,00%
0-10 Deputados Federais	7	46,67%
11-20 Deputados Federais	1	6,67%

Tabela 10 – Questionamentos a dispositivos da propaganda eleitoral no rádio e na televisão, por tipo de requerente (cont.)

Requerentes	Total	%
21-30 Deputados Federais	2	13,33%
31-40 Deputados Federais	1	6,67%
41-50 Deputados Federais	1	6,67%
Total	15	100,00%

Sob a categoria “inelegibilidades” foram agregadas 8 ações, das quais 05 (71,4%) questionam as hipóteses e/ou prazos de cessação das inelegibilidades e 02 (28,5%) contestam ritos processuais envolvidos na declaração de inelegibilidade. Na sequência, a Tabela 11 detalha a distribuição por requerente das ações ajuizadas contra dispositivos que regulamentam as inelegibilidades, que foram ajuizadas majoritariamente por partidos políticos:

Tabela 12 - Questionamentos a dispositivos sobre inelegibilidades, por tipo de requerente.

Requerentes	Total	%
Associação	1	12,50%
Ministério Público	1	12,50%
Partido Político	6	75,00%
11-20	1	12,50%
21-30	2	25,00%
41-50	1	12,50%
Superior a 50	2	25,00%
Total	8	100,00%

Na categoria “prestação de contas”, as 06 ações versam sobre temas distintos e de pouca identidade de objeto, quais sejam: “divulgação em tempo real dos nomes dos doadores e valores doados”, “responsabilização dos dirigentes partidários por desaprovação das contas”, “Prazo para a propositura de ação de investigação judicial”, “forma de registro de doações de pessoas físicas para partidos” e “critérios para a regularidade das contas de campanha eleitoral”.

Entre as ações sobre prestação de contas, percebe-se, da Tabela 12 a seguir, um protagonismo do Ministério Público:

Tabela 13 - Questionamentos a dispositivos sobre prestação de contas, por tipo de requerente.

Requerentes	Total	%
Ministério Público	4	66,67%
OAB	1	16,67%
Partido Político	1	16,67%
21-30	1	16,67%
Total Geral	6	100,00%

Já as 06 ADIs classificadas na categoria “anualidade” argumentam que mudanças na legislação eleitoral não podem ser aplicadas com menos de um ano da sanção dos dispositivos. Embora o princípio da anterioridade eleitoral tenha sido invocado em seis ADIs, essas foram concentradas em apenas três momentos: duas ações foram propostas após a aprovação da Lei nº 8.037 de 25 de maio de 1990; outra ação após a edição da Lei Complementar nº 64, de 21 de maio de 1990 e; outras duas ADIs foram interpostas depois da sanção da Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006.

Da Tabela 13 percebe-se que os partidos políticos foram os principais proponentes das ações que versam sobre a anualidade por tipo de requerente

Tabela 14 - Questionamentos a dispositivos sobre a anualidade eleitoral, por tipo de requerente.

Requerentes	Total	%
Associação	1	16,67%
Partido Político	5	83,33%
0-10	2	33,33%
21-30	1	16,67%
31-40	1	16,67%
41-50	1	16,67%
Total	6	100,00%

4.2.4. CRONOLOGIA DAS AÇÕES

No tocante à cronologia de ajuizamento das ações, este estudo adota a data de início das convenções partidárias subsequentes à edição do dispositivo legal questionado como marco temporal para classificar as ADIs-Eleitorais como reação política ao processo legislativo ordinário. Adota-se o princípio de que os processos de escolha dos candidatos e de formação das coligações, que ocorrem nas convenções partidárias, são diretamente dependentes das regras eleitorais em vigor. E que o início das convenções partidárias, sem questionamentos sobre a constitucionalidades dessas regras, representa

uma concordância tácita dos partidos políticos às normas eleitorais vigentes. Não fosse assim, os partidos políticos reagiriam por meio da propositura de ações diretas de inconstitucionalidade antes das convenções partidárias.

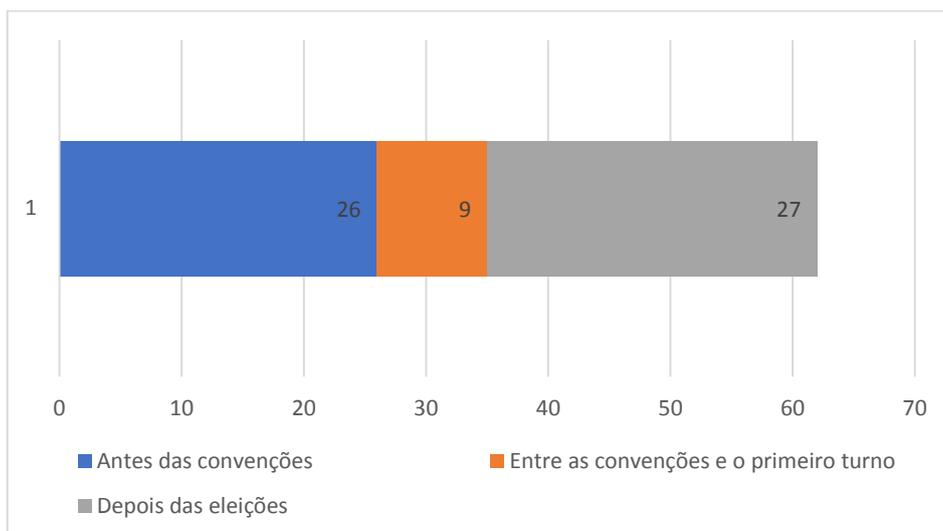
Dessa forma, foram classificadas como “reação política” as ações ajuizadas até a data de início das convenções partidárias imediatamente posteriores à sanção do(s) dispositivo(s) contestado(s). Entende-se que é inadequado considerar reação política, por exemplo, uma ADI ajuizada por partido político durante a realização das convenções partidárias. Por esse motivo, os processos iniciados após o começo das convenções são interpretados como objeções decorrentes da aplicação da(s) norma(s) questionada(s) ao longo do processo eleitoral, e não como uma reação política à aprovação dessas normas pelo Congresso Nacional.

Para facilitar a compreensão desses critérios, tomemos como exemplo a situação das ADIs interpostas contra eventuais mudanças introduzidas na Lei nº 9.504/97 pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Nesse caso, serão consideradas como “reação política” todas as ações propostas por partidos políticos até o dia 20 de julho de 2016, quando foram iniciadas as convenções partidárias relacionadas às eleições de 2016. É o caso, por exemplo, da ADI 5.491, que foi interposta pelo Partido Solidariedade (SD) no dia 24 de abril de 2016, contra parte da Lei nº 9.504/97 que havia sido alterada pela minirreforma eleitoral de 29 de setembro de 2015.

A partir desses parâmetros temporais de propositura de ADIs-Eleitorais, constata-se que a maior parte das ações foi proposta em data posterior ao início das convenções partidárias subsequentes à edição do normativo questionado. Ao todo, 36 ações (58%) foram propostas após a data de referência das convenções e 26 (42%) foram interpostas antes desse prazo. Do universo de 36 ADIs apresentadas após o início das convenções, 09 foram propostas entre o início das convenções e o primeiro turno das eleições e 27 protocoladas somente depois das eleições.

A Figura 2 a seguir ilustra a cronologia das ações a partir desses parâmetros temporais:

Figura 2 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por timing de ajuizamento.



Estratificando esses dados por tipo de requerente, constata-se que a maioria das ações de autoria dos partidos políticos (59,52%) foram propostas após o início das convenções partidárias. Por outro lado, percebe-se que o Ministério Público foi o requerente mais tempestivo na propositura das ADIs-Eleitorais, com 54,55% de suas ações propostas antes das convenções partidárias.

A Tabela 14 apresenta *timing* de atuação de todos os requerentes das 62 ADIs-Eleitorais analisadas:

Tabela 15 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por requerente e timing de ajuizamento.

Requerentes	ADIs	%
Assembleia	1	1,61%
Antes das convenções	1	100,00%
Associação	6	9,68%
Entre as convenções e o primeiro turno	2	33,33%
Depois das eleições	4	66,67%
Ministério Público	11	17,74%
Antes das convenções	6	54,55%
Entre as convenções e o primeiro turno	1	9,09%
Depois das eleições	4	36,36%
OAB	2	3,23%
Antes das convenções	2	100,00%
Partido Político	42	67,74%
Antes das convenções	17	40,48%
Entre as convenções e o primeiro turno	6	14,29%
Depois das eleições	19	45,24%
Total Geral	62	100,00%

Considerando que a maior parte das ações interpostas por partidos políticos (59,52%) foi protocolada depois do início das convenções partidárias, pode-se afirmar que não se aplica no universo das ADIs-Eleitorais a hipótese que interpreta a judicialização da política como uma estratégia das minorias parlamentares para mitigar a aplicação das leis aprovadas majoritariamente no processo legislativo ordinário. Para que essa hipótese fosse consistente com os dados e premissas utilizados nesta pesquisa, a maior parte das ADIs-Eleitorais de autoria de legendas políticas deveria ter sido protocolada antes das convenções partidárias subsequentes à edição do dispositivo questionado, com o objetivo de subtrair tempestivamente a efetividade do normativo impugnado.

Após esse diagnóstico geral do *timing* de propositura das ADIs-Eleitorais, propõe-se estratificar a cronologia das ações pelo perfil dos partidos políticos requerentes. O objetivo desse recorte é compreender especificamente se há diferenças significativas no comportamento temporal das legendas de pequeno, médio e grande porte na propositura das ADIs-Eleitorais.

De início, constata-se que as agremiações partidárias de pequeno porte foram responsáveis pela maioria das ADIs-Eleitorais propostas por partidos antes das convenções partidárias. No total, as legendas com até 20 Deputados Federais foram responsáveis por 11 (64,71%) das 17 ADIs-Eleitorais protocoladas por partidos antes das convenções partidárias. No lado oposto, os partidos com representação superior a 40 Deputados Federais foram responsáveis por 04 (23,53%) das 17 ações propostas antes do período eleitoral.

A tabela 15 a seguir revela o *timing* de atuação dos partidos políticos de acordo com o tamanho das agremiações:

Tabela 16 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por timing de ajuizamento e porte dos partidos políticos.

Período de ajuizamento da ação	Total	%
Antes das convenções	17	40,48%
0-10 Deputados Federais	7	41,18%
11-20 Deputados Federais	4	23,53%
21-30 Deputados Federais	2	11,76%
41-50 Deputados Federais	3	17,65%
Superior a 50 Deputados Federais	1	5,88%
Entre as convenções e o primeiro turno	6	14,29%
0-10 Deputados Federais	2	33,33%
21-30 Deputados Federais	2	33,33%
31-40 Deputados Federais	1	16,67%
41-50 Deputados Federais	1	16,67%
Depois das eleições	19	45,24%
0-10 Deputados Federais	4	21,05%
11-20 Deputados Federais	2	10,53%
21-30 Deputados Federais	5	26,32%
31-40 Deputados Federais	2	10,53%
41-50 Deputados Federais	2	10,53%
Superior a 50 Deputados Federais	4	21,05%
Total Geral	42	100,00%

Esses números indicam que os partidos políticos de pequeno porte são os principais responsáveis pelo ajuizamento das ADIs-Eleitorais classificadas como “reação política”, o que confirma o papel de destaque das minorias partidárias na propositura de ações diretas de inconstitucionalidade em reação a normativos aprovados pelos mecanismos majoritários tradicionais do Poder Legislativo.

Conclusão semelhante sobre o padrão de atuação dos partidos políticos de pequeno porte é obtida quando analisamos detidamente o universo das ações propostas por cada tipo de partido político. No total, as legendas com até 10 Deputados Federais ajuizaram 13 ADIs-Eleitorais entre 1988 e 2016. Dessas, 07 (53,85%) foram interpostas antes do período das convenções partidárias. No caso das agremiações com representação entre 11 e 20 Deputados Federais, esse percentual sobe para 66,67%.

A Tabela 16 ilustra a tempestividade dos partidos políticos de pequeno porte na propositura de ADIs contra dispositivos da legislação eleitoral aprovados pelo Congresso Nacional:

Tabela 17 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por porte dos partidos políticos e *timing* de ajuizamento.

Porte dos partidos políticos e <i>timing</i> de ajuizamento	Total	%
0-10	13	30,95%
Antes das convenções	7	53,85%
Entre as convenções e o primeiro turno	2	15,38%
Depois das eleições	4	30,77%
11-20	6	14,29%
Antes das convenções	4	66,67%
Depois das eleições	2	33,33%
21-30	9	21,43%
Antes das convenções	2	22,22%
Entre as convenções e o primeiro turno	2	22,22%
Depois das eleições	5	55,56%
31-40	3	7,14%
Entre as convenções e o primeiro turno	1	33,33%
Depois das eleições	2	66,67%
41-50	6	14,29%
Antes das convenções	3	50,00%
Entre as convenções e o primeiro turno	1	16,67%
Depois das eleições	2	33,33%
Superior a 50	5	11,90%
Antes das convenções	1	20,00%
Depois das eleições	4	80,00%
Total	42	100,00%

Esses dados evidenciam que as agremiações pequenas são as que mais questionam a validade dos dispositivos eleitorais antes mesmo do início das convenções partidárias nas quais esses dispositivos seriam aplicados pela primeira vez. Percebe-se, também, que esse padrão temporal está restrito aos partidos políticos de pequeno porte. Diferentemente disso, a maior parte das ações promovidas por legendas de médio e grande porte foi proposta depois do início das convenções partidárias.

Do conjunto de análises realizadas nesta seção, pode-se concluir que o fenômeno da judicialização da legislação eleitoral no Brasil não pode ser compreendido como resultado de reações políticas de grupos minoritários ao processo legislativo ordinário. Essa leitura é desautorizada pelo fato de que as ações ajuizadas por partidos políticos com até 20 Deputados Federais, apesar de representativas (45%), não são majoritárias no universo ADIs-Eleitorais promovidas por partidos políticos. Além disso, é importante ressaltar que a maior parte das ações propostas por partidos políticos

(59,52%) foram ajuizadas depois do início das convenções partidárias, o que também reduz o alcance da aplicação generalizada da hipótese de judicialização da política como reação política ao processo legislativo ordinário.

Não obstante a isso, cabe registrar que as ADIs-Eleitorais consideradas “reação política” foram predominantemente propostas por partidos de pequeno porte, o que evidencia um padrão diferenciado de atuação das minorias partidárias no controle de constitucionalidade de leis eleitorais. Contudo, o número de 11 ADIs-Eleitorais ajuizadas por legendas pequenas antes das convenções eleitorais, embora significativo dentro do grupo de ações classificadas como “reação política”, representam apenas 17,7% das 62 ações diretas de inconstitucionalidade interpostas contra dispositivos eleitorais entre 1988 e 2016.

4.2.5. ATUAÇÃO DO STF

4.2.5.1. SITUAÇÃO GERAL DOS PROCESSOS

Sobre o andamento das ADIs-Eleitorais no Supremo Tribunal Federal, constata-se, de início, que a maior parte dos processos já recebeu decisão final dos Ministros. Das 62 ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, 38 (61,2%) já foram julgadas em definitivo e 24 (38,8%) ainda estão aguardando julgamento pelo STF.

A Tabela 17 demonstra a situação agregada das 62 ADI-Eleitorais em 28 de outubro de 2016:

Tabela 18 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por situação do processo no STF.

Situação do processo	ADIs-Eleitorais	%
Aguardando julgamento (sem liminar)	16	25,8%
Aguardando julgamento (com liminar)	8	12,9%
Decisão final proferida	38	61,3%
Total	62	100,0%

Esses percentuais de julgamentos são próximos dos observados no universo ADI propostas contra leis federais. Por exemplo, das 1.180 ADIs-Federais ajuizadas entre 1988 e 2012, 66,1% haviam sido julgadas definitivamente e 33,9% aguardavam julgamento em dezembro de 2013 (Costa e Benvindo, 2014). Não há, portanto, um padrão diferenciado de julgamento das ADIs-Eleitorais pelo STF.

A primeira particularidade sobre o julgamento das ADI-Eleitorais pelo STF diz respeito ao elevado percentual de normas eleitorais declaradas inconstitucionais pelo STF, que é consideravelmente superior ao observado no universo das ADI-Federais. Ao todo, 16,2% das 62 ADIs-Eleitorais apresentadas entre 1988 e 2016 foram declaradas procedentes em decisão final dos Ministros da Corte e, conseqüentemente, resultaram na declaração de inconstitucionalidade de dispositivos eleitorais. Esse percentual é significativamente maior que a taxa de êxito observada no universo de 1.180 ADIs-Federais (1988-2012), quando apenas 5,93% das ações foram julgadas procedentes pelo STF. A Tabela 18 a seguir revela esse fenômeno:

Tabela 19 - Frequências e porcentagens de decisões finais procedentes, de acordo com o tipo de legislação questionada.

Decisão final	ADIs-Federais	ADIs-Eleitorais
Procedentes	70 (5,93%)	10 (16,12%)
Total de ADIs	1180 (100%)	62 (100%)

Ainda sobre o percentual de normas declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, é importante levar em consideração também as ações que estão aguardando julgamento, mas que já tiveram decisão em caráter liminar proferida pelo STF. Ainda que não tenham sido objeto de julgamento final, essas ADIs são importantes para os objetivos desta pesquisa, pois a suspensão da aplicação da norma questionada por meio de decisão liminar tem impacto direto no plano fático do processo eleitoral.

O STF já se manifestou liminarmente em 08 dos 24 processos que ainda estão aguardando julgamento em definitivo pela Corte. Dessas 08 decisões, 05 foram pelo deferimento do pedido liminar e 03 pelo indeferimento. Assim sendo, pode-se afirmar que o STF se manifestou pela procedência de 15 ADI-Eleitorais, sendo 10 em julgamento do mérito e 05 em decisão liminar.

Introduzindo à análise as decisões liminares dos processos que estão aguardando julgamento, constata-se que 24,2% das 62 ações foram declaradas procedentes pelo STF, o que torna o índice de suspensão e de declaração de inconstitucionalidade de normativos eleitorais ainda mais destoante do padrão decisório do Tribunal.

A Tabela 19 abaixo incorpora as decisões liminares dos processos aguardando julgamento e compara as respectivas taxas de procedência das ADIs-Eleitorais e ADIs-Federais:

Tabela 20 - Frequências e porcentagens de decisões finais e liminares procedentes, de acordo com o tipo de legislação questionada.

Decisão (final e liminar)	ADIs-Federais	ADIs-Eleitorais
Procedentes	109 (9,24%)	15 (24,2%)
Total de ADIs	1180 (100%)	62 (100%)

De acordo com esses números, pode-se afirmar que as leis eleitorais têm sido suspensas ou invalidadas pelo Supremo Tribunal Federal com mais frequência do que as demais leis federais. Isso significa dizer que a postura contramajoritária do STF tem sido comparativamente mais comum nos julgamentos das ADIs-Eleitorais do que no universo das ADIs-Federais.

Os dados revelam também uma elevada taxa de decisões finais improcedentes (24%) e de decisões aguardando julgamento com liminares indeferidas (7%), que somadas representam 31% das manifestações do STF nas ADIs-Eleitorais. Esse índice de improcedência é superior à média registrada nas ADIs-Federais, quando apenas 9% das decisões foram pela improcedência da ação.

Contudo, esse percentual de decisões finais improcedentes não pode ser interpretado, *prima facie*, como uma maior deferência do STF ao Poder Legislativo no controle de constitucionalidade de leis eleitorais. Da análise conjunta dos índices de procedência e improcedência, o fato que se destaca, para a análise do caráter contramajoritário do STF, é que 24,2% das ADIs propostas contra normativos eleitorais foram declaradas procedentes pelo STF. Esse percentual de decisões procedentes é cerca de três vezes superior ao observado no universo das ADIs contra leis federais entre 1988 e 2012.

Outra constatação relevante é o baixo percentual (13%) – em perspectiva comparada com o universo das ADIs-Federais (36%) – de ADIs-Eleitorais que foram declaradas prejudicadas. Considerando que a prejudicialidade ocorre quando as normas questionadas são alteradas pelo processo legislativo antes do julgamento pelo STF, esse número sugere que o STF tem demorado menos para julgar os processos relacionados a temas eleitorais, o que será analisado com mais detalhes na seção 4.2.4.2.

Também cabe destacar o baixo percentual de processos extintos sem julgamento do mérito. Essa subcategoria contempla quatro tipos de decisões catalogadas no STF: “extinto o processo”, “negado o seguimento”, “não conhecida” e “indeferida a inicial”. Pogrebinschi (2012) e Costa e Benvindo (2014) destacam que não existe um critério rigoroso no uso dessas subcategorias pelo STF, com exceção das decisões do tipo

“indeferida a inicial” e “não conhecida” que são utilizadas com mais consistência (Costa e Benvindo, 2014).

Não obstante a falta de critério uniforme na fundamentação das decisões consideradas extintas sem julgamento do mérito, o fato que interessa a essa pesquisa é que essas decisões têm todas o mesmo efeito prático, que é a rejeição, sem apreciação do mérito, do pedido de declaração de inconstitucionalidade e a manutenção do normativo aprovado pelo Congresso Nacional.

A Tabela 20 a seguir apresenta de forma resumida a análise realizada até aqui sobre a situação das 62 ADIs-Eleitorais no STF:

Tabela 21 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por situação dos processos no STF.

Situação dos processos	ADIs-Eleitorais	%
Aguardando Julgamento (sem liminar)	16	25,81%
Extinto sem julgamento de mérito	9	14,52%
Improcedente	14	22,58%
Prejudicada	6	9,68%
Procedente	15	24,20%
Total	62	100,00%

4.2.5.2. CRONOLOGIA DOS JULGAMENTOS

Preliminarmente, cumpre esclarecer que esta seção adota como referência temporal a primeira decisão proferida pelo Tribunal no âmbito de cada ADI, seja ela em caráter liminar ou final. A adequação dessa opção metodológica decorre do caráter efêmero do processo eleitoral, que se inicia e se encerra em poucos meses. Consequentemente, os pedidos deferidos em caráter liminar dificilmente têm o mérito julgado durante o processo eleitoral, o que resulta na suspensão efetiva da legislação eleitoral aprovada pelo Congresso Nacional. Os dados confirmam essa linha de raciocínio: do universo das ADIs-Eleitorais examinadas, em apenas uma oportunidade os julgamentos do pedido liminar e do mérito – que confirmou a liminar – ocorreram ao longo do mesmo período eleitoral.

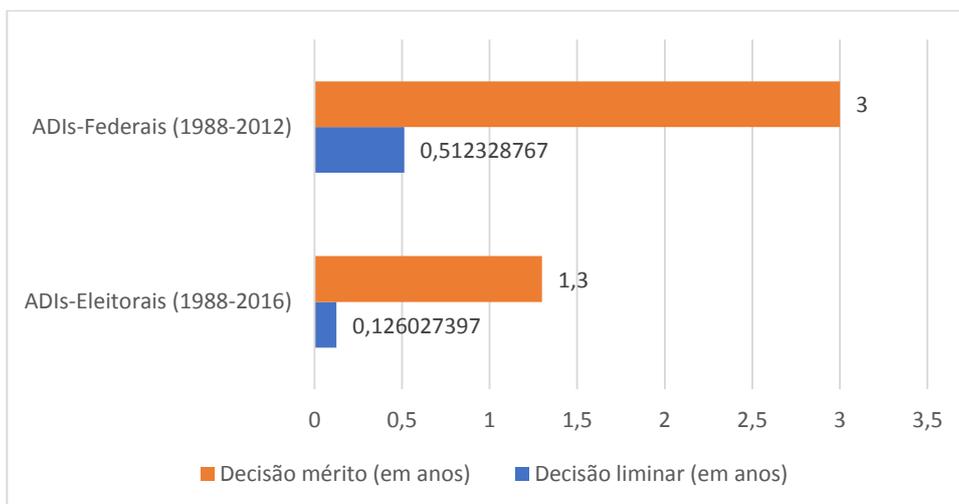
Da análise da duração dos julgamentos das ADIs-Eleitorais em que houve inicialmente a apreciação do pedido liminar, nota-se que o tempo médio transcorrido entre a propositura da ação e a decisão liminar foi de apenas 46 dias. Já as ADIs-Eleitorais que foram julgadas diretamente no mérito demoraram, em média, 1,3 anos até a decisão final

ser tomada pelos Ministros. Esses prazos são bastante inferiores aos observados nos julgamentos das ADIs-Federais. Entre 1988 e 2012, por exemplo, as decisões liminares proferidas em ADIs-Federais ocorreram, em média, 187 dias após a entrada do processo no Supremo, enquanto que nos julgamentos exclusivamente de mérito o tempo médio até a decisão final foi de 03 anos.

Assim sendo, pode-se afirmar que as ADIs-Eleitorais têm sido julgadas com mais celeridade pelo STF, tanto em relação ao pedido liminar quanto ao mérito, quando comparadas com o universo das ADIs-Federais. Uma das possíveis explicações para essa maior rapidez no julgamento das ADI-Eleitorais é *periculum in mora* ou perigo da demora que decorre da natureza transitória do processo eleitoral. Com efeito, essa fundamentação foi utilizada pelos Ministros do STF em diversas decisões.

A Figura 3 evidencia a diferença do tempo médio de julgamento das ADIs-Federais e das ADIs-Eleitorais.

Figura 3 - Tempo médio de julgamento das ADIs-Eleitorais (1988-2016) e das ADIs-Federais (1988-2012)



Além desses recortes temporais tradicionais, esta pesquisa estabeleceu três marcos cronológicos específicos com base nas particularidades das leis eleitorais. Em síntese, as decisões foram enquadradas em três categorias cronológicas: 1) decisão proferida antes das convenções partidárias; 2) decisão proferida entre as convenções partidárias e o dia do primeiro turno das eleições e; 3) decisão proferida depois das eleições.

Esses parâmetros partem da premissa de que, idealmente, as ADIs deveriam ser julgadas antes das convenções partidárias subsequentes à entrada da ação no STF, pois é

a partir daí que os partidos políticos definem seus candidatos e coligações que irão concorrer às eleições.

Dessa forma, no caso das decisões proferidas antes do início das convenções partidárias, a atuação do STF foi considerada tempestiva, independentemente do prazo de julgamento da ação, pois considera-se que o Tribunal se manifestou em prazo suficientemente célere para conferir estabilidade e segurança jurídica ao primeiro grande ato das eleições, que são as convenções para escolha dos candidatos e definição de coligações. Por sua vez, a tempestividade das decisões posteriores às convenções partidárias foi analisada caso a caso, com base no tempo transcorrido até a decisão e no efetivo período de aplicação do dispositivo questionado.

Para facilitar o entendimento da classificação de tempestividade das ações decididas entre a convenção partidária e o dia do primeiro turno das eleições, analisemos a situação da ADI 5.491, que foi interposta pelo Partido Solidariedade (SD) em 04 de abril de 2016. Nesse caso, a data de início da convenção partidária foi o dia 20 de julho de 2016 e a primeira decisão proferida pelo STF ocorreu em 25 de agosto de 2016, motivo pelo qual essa decisão se enquadra no grupo de “decisões posteriores à convenção partidária”. Nessa ação, o Solidariedade questionava as regras de distribuição do horário da propaganda eleitoral gratuita, que, por sua vez, estava começaria em 26 de agosto de 2016. Mais especificamente, a ADI 5.491 impugnava os critérios de distribuição do tempo de rádio e televisão entre partidos e coligações com e sem representação na Câmara dos Deputados.

Ainda que a decisão final tenha sido proferida um dia antes do início da propaganda, é preciso ponderar que a aplicação da regra de distribuição do tempo de televisão não se dá apenas durante a propaganda eleitoral. Na verdade, os critérios de distribuição do horário de propaganda eleitoral gratuita têm impacto direto na estratégia de lançamento de candidaturas e de escolha das coligações pelos partidos políticos, que são definidas nas convenções partidárias. Assim, entende-se que o conteúdo do dispositivo questionado demandava julgamento até o início das convenções partidárias. Na inocorrência desse fato, a atuação do STF foi classificada como intempestiva.

Feitos esses esclarecimentos, vejamos como os processos analisados enquadram-se nos marcos temporais específicos adotados nesta pesquisa. Das 62 ADI-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, tem-se que 13 ações (20,97%) receberam decisão antes do início das convenções partidárias. Entre as convenções e o primeiro turno das eleições

foram julgadas 21 ações (33,87%) e, após as eleições, o STF posicionou-se sobre outras 10 ações (19,35%).

A Tabela 21 revela o *timing* decisório do STF nas ADI-Eleitorais a partir dos parâmetros temporais adotados neste estudo:

Tabela 22 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por período de julgamento no STF.

Período de julgamento	Total	%
Aguardando julgamento (sem liminar)	16	25,81%
Antes das convenções	13	20,97%
Depois das eleições	12	19,35%
Entre as convenções e o primeiro turno	21	33,87%
Total Geral	62	100,00%

Da análise caso a caso das 21 ADIs-Eleitorais que foram julgadas entre as convenções partidárias e o primeiro turno das eleições, tem-se que o STF se posicionou de forma tempestiva na maioria das vezes. Em 18 desses casos (85,71%), a decisão do Tribunal foi proferida com *timing* capaz de produzir os efeitos desejados de segurança e estabilidade jurídica ao processo eleitoral em andamento.

Conforme apresentado anteriormente, das 62 ADIs-Eleitorais protocoladas entre 1988 e 2016, 46 já foram apreciadas pelo STF (38 no mérito e 08 liminarmente). Analisando a duração apenas desses 46 processos, tem-se que o Supremo Tribunal Federal se manifestou de forma tempestiva em 67,39%. Conforme se extrai da Tabela 22, esse percentual incorpora tanto os julgamentos ocorridos antes das convenções quanto aqueles realizados entre as convenções e o primeiro turno:

Tabela 23 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, por tempestividade do julgamento no STF.

Tempestividade do julgamento	Total	%
Julgamento tempestivo	31	67,3%
Antes das convenções	13	28,2%
Entre as convenções e o primeiro turno	18	39,1%
Julgamento intempestivo	15	32,6%
Entre as convenções e o primeiro turno	3	6,5%
Depois das eleições	12	26,0%
Total Geral	46	100,0%

Com base nesses números, pode-se concluir o seguinte sobre o tempo de julgamento das ADIs-Eleitorais pelo STF: 1) em média, as decisões do STF no universo

das ADI-Eleitorais tem sido proferidas com mais rapidez do que no universo das ADI-Federais e; 2) a maioria das decisões proferidas pelo STF no controle de constitucionalidade de leis eleitorais ocorreu de forma tempestiva (67,39%), o que confere maior estabilidade jurídica aos os processos eleitorais.

5. DECISÕES PRODECENTES

Entre as conclusões do capítulo anterior, tem-se que as leis eleitorais têm sido invalidadas com mais frequência e mais celeridade pelo Supremo Tribunal Federal do que as demais leis federais. Como vimos, o STF proferiu 15 decisões suspendendo ou declarando a inconstitucionalidade de dispositivos da legislação eleitoral entre os anos de 1988 e 2016, o que representa 24,2% das 62 ADIs-Eleitorais ajuizadas nesse período. Vimos que, em comparação com o universo das ADIs-Federais, as ADIs-Eleitorais têm um elevado índice de procedência.

Considerada a relevância desse resultado, é necessário refletir mais qualitativamente sobre as características das 15 decisões procedentes proferidas pelo STF no controle de constitucionalidade das leis eleitorais entre 1988 e 2016. Com esse objetivo, esse capítulo apresenta uma síntese analítica das principais particularidades das ações diretas de inconstitucionalidade que lograram êxito em suspender ou invalidar dispositivo eleitoral aprovado pelo Poder Legislativo.

5.1. DECISÕES PROCEDENTES: ASPECTOS GERAIS

Como era razoável supor, a maior parte das 15 ADI-Eleitorais julgadas procedentes foi de autoria de partidos políticos. Ao todo, 08 das 15 decisões procedentes foram proferidas em ADIs ajuizadas por agremiações políticas. Na sequência de decisões favoráveis ficaram o Ministério Público (03), a OAB (02) e as demais Associações (02). A Tabela 23 demonstra a distribuição das ADIs-Eleitorais procedentes por tipo de requerente:

Tabela 24 - ADIs-Eleitorais com decisões procedentes, por tipo de requerente.

Requerente	ADIs-Eleitorais procedentes	%
Associação	2	13,3%
Ministério Público	3	20,0%
OAB	2	13,3%
Partido Político	8	53,3%
Total	15	100,0%

Quando detalhamos a situação das decisões procedentes entre os três principais requerentes, constata-se as 08 decisões procedentes em processo de autoria legendas

políticas representam 19% das 42 ADI-Eleitorais interpostas por agremiações políticas. No caso do PGR, foram proferidas 03 decisões favoráveis (27,27%) em um universo de 11 processos e, entre as Associações, a taxa de êxito foi de 33%, com 02 decisões favoráveis em um universo de 06 ADIs-Eleitorais propostas.

Por sua vez, a Ordem dos Advogados do Brasil obteve decisão favorável nas duas ações propostas, enquanto que a única ADI interposta por Assembleia Estadual foi declarada improcedente pelos Ministros do STF.

As taxas de êxito das ADIs-Eleitorais propostas por cada tipo de requerente são evidenciadas na Tabela 24 a seguir:

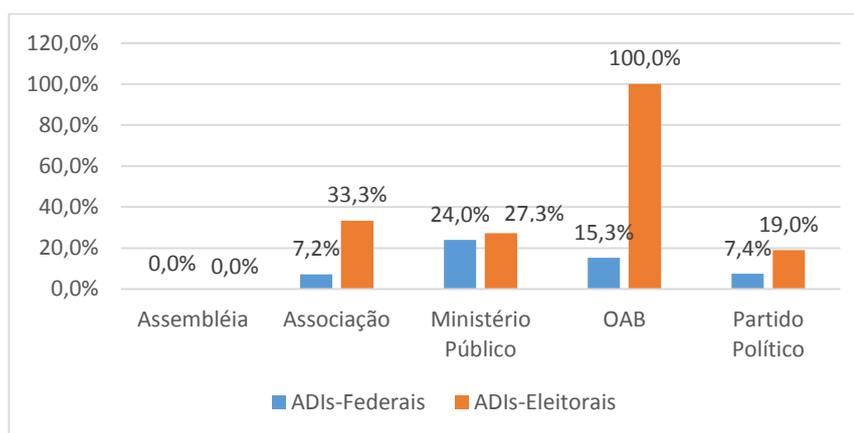
Tabela 25 - ADIs-Eleitorais ajuizadas entre 1988 e 2016, taxa de procedência e por requerente.

Requerentes	ADIs-Eleitorais	Decisões procedentes	%
Assembléia	1	0	0,0%
Associação	6	2	33,3%
Ministério Público	11	3	27,3%
OAB	2	2	100%
Partido Político	42	8	19,0%
Total	62	15	24,2%

Como particularidade, deve-se pontuar que os percentuais de êxito dos partidos políticos (19%) e das associações (33%) são consideravelmente superiores aos observados nos demais julgamentos de ADIs-Federais. Entre 1988 e 2012, por exemplo, os partidos políticos e associações tiveram apenas 7,3% e 7,17%, respectivamente, de decisões favoráveis nas ADIs-Federais. A mesma disparidade não se observa nas ações propostas pelo MPF, que teve 24% de decisões procedentes em nos julgamentos das ADIs-Federais entre 1988 e 2012.

A Figura 4 abaixo expõe esses resultados, comparando-os com as respectivas taxas de sucesso de cada requerente no universo das ADI-Federais.

Figura 4 - Taxas de procedências das ADIs-Eleitorais e ADIs-Federais, por tipo de requerente



No caso dos partidos políticos, um dos possíveis fatores explicativos para a maior taxa de êxito no controle de constitucionalidade de leis eleitorais é a proximidade temática com as questões regulamentadas pela legislação eleitoral e o próprio funcionamento dos partidos políticos. Em última instância, tais normativos regulamentam direta e indiretamente o próprio funcionamento dos partidos políticos, o que lhes confere legitimidade e conhecimento que não estão disponíveis necessariamente em outras áreas. Contudo, deve-se ponderar que há, certamente, diversos outros fatores que devem ser considerados na análise dessa diferença, a qual, entretanto, foge ao escopo desta pesquisa.

Quando analisamos a distribuição das decisões procedentes entre os partidos políticos de diferentes tamanhos, constatamos que a maior parte das decisões favoráveis foi em ações requeridas por agremiações de pequeno porte. Mais especificamente, a Tabela 25 abaixo demonstra que 50% das decisões procedentes ocorreram em ações promovidas por partidos com no máximo 20 Deputados Federais.

Tabela 26 - Decisões procedentes em ADIs-Eleitorais, por porte de partido político.

Porte do Partido	Decisões procedentes	%
0-10 Deputados Federais	3	37,5%
11-20 Deputados Federais	1	12,5%
21-30 Deputados Federais	2	25,0%
31-40 Deputados Federais	0	0,0%
41-50 Deputados Federais	1	12,5%
Superior a 50 Deputados Federais	1	12,5%
Total	8	100,0%

Esses números indicam que os posicionamentos do STF na seara eleitoral têm sido mais favoráveis aos partidos políticos pequenos do que às legendas de maior porte. Mais do que isso, a superioridade de decisões favoráveis aos partidos pequenos sugere que o STF, na prática do controle de constitucionalidade de leis eleitorais, tem atuado no sentido de resguardar o direito de funcionamento e participação política das minorias partidárias. Essa conclusão, contudo, demanda também uma análise dos fundamentos das decisões procedentes proferidas pelo STF, o que será feito nas seções a seguir.

5.2. DECISÕES PROCEDENTES: ANÁLISE DE CONTEÚDO

5.2.1. ADI 1.351, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995.

A ação direta de inconstitucionalidade 1.351 foi proposta conjuntamente por oito partidos políticos em face do artigo 13 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que estabelecia uma cláusula de barreira mínima para que os partidos políticos tivessem direito a funcionamento parlamentar.

Cabe destacar que, não obstante a Lei nº 9.096 ter entrado em vigor em 1995, os seus artigos 56 e 57 projetaram no tempo a aplicação de algumas disposições, ficando a eficácia plena do artigo 13 programada para a legislatura com início em 2007, a partir dos resultados das eleições de 2006.

Subscreveram a referida ação os seguintes partidos políticos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Liberal (PL), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Social Democrático (PSD), Partido Popular Socialista (PPS) e Partido Verde (PV).

Cronologicamente a ADI 1.351 foi interposta nove dias após a sanção da Lei nº 9.096/1995 e com mais de oito meses de antecedência em relação às convenções partidárias de 1996, o que permite classificá-la como uma reação política dos partidos requerentes ao processo legislativo ordinário que resultou na aprovação da cláusula de barreira inserida no artigo 13 da Lei dos Partidos Políticos.

Politicamente, os requerentes dessa ação eram, em sua maioria, partidos políticos de pequeno porte. Dos 08 coautores da ação, por exemplo, 06 partidos (75%) contavam com uma bancada inferior a 20 Deputados Federais. A representação dos requerentes na Câmara dos Deputados era a seguinte: PT (50 Deputados Federais), PDT (34 Deputados Federais), PSB (15 Deputados Federais), PL (13 Deputados Federais), PC do B (10

Deputados Federais), PSD (3 Deputados Federais), PPS (2 Deputados Federais) e PV (1 Deputado Federal).

Ademais, nenhum dos oito requerentes da ADI 1.351 fazia parte da coalizão de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Assim sendo, pode-se afirmar que o perfil político típico dos requerentes era de partido político de pequeno porte e não integrante da coalizão de apoio ao Governo Federal.

No mérito, o dispositivo impugnado regulamentava o funcionamento parlamentar nos seguintes termos:

Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

No raciocínio desenvolvido pelos requerentes, a previsão de cláusula de desempenho, nos moldes expostos no artigo 13 da Lei nº 9.096/95, é incompatível com o fundamento constitucional do pluralismo político (art. 1º, IV, CF/88), na medida em que restringe o funcionamento parlamentar aos partidos políticos que tenham obtido votação mínima de cinco por cento dos votos apurados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

Além disso, argumentaram que o referido dispositivo, ao impor distinção injustificável entre os partidos políticos de pequeno e grande porte, contraria também o exposto no inciso IV do artigo 3º do Texto Constitucional, que estabelece a “*promoção do bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação*” como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Alegaram, ainda, que a inconstitucionalidade não se limita ao funcionamento parlamentar, pois o disposto no artigo 13 teria reflexos também na distribuição dos recursos fundo partidário (art. 41, CF/88) e do tempo disponível para a propaganda partidária (art. 49, CF/88).

No STF, o pedido liminar foi apreciado e indeferido no dia 07 de fevereiro de 1996, enquanto que o mérito da ação foi julgado procedente em 07 de dezembro de 2006. É importante observar que a cláusula de barreira prevista pelo art. 13 estava programada para ser aplicada somente a partir da Legislatura de 2007. Como o estabelecimento de uma cláusula de barreira tem impactos diretos na estratégia eleitoral dos partidos políticos sobre coligações e eventuais fusões, as convenções partidárias de 2006 colocam-se como o marco temporal adequado para análise do *timing* de julgamento do mérito da ADI

1.351. Como o mérito foi julgado depois das convenções partidárias e até mesmo do primeiro turno de 2006, a atuação do STF não foi temporalmente adequada para conferir estabilidade jurídica ao andamento e aos resultados do processo eleitoral de 2006.

No julgamento da medida liminar, ocorrido em 07 de fevereiro de 1996, os Ministros, por unanimidade, indeferiram a liminar que buscava suspender os efeitos do artigo 13 da Lei dos Partidos Políticos. De acordo com o entendimento dos Magistrados daquela época, esse dispositivo é harmônico com o preconizado no artigo 17 da Constituição Federal, que estabelece como preceitos para criação e atuação dos partidos políticos o caráter nacional e o funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

Nessa oportunidade, os Ministros refletiram também sobre a ideia de pluripartidarismo que integra os fundamentos constitucionais da República Federativa do Brasil. Sobre esse ponto, ponderaram que a essência do pluralismo político é a representação de forças sociais espontâneas, com identificação programática e base eleitoral mínima.

Ainda na decisão que indeferiu a medida cautelar, os Magistrados sublinharam que a cláusula de desempenho prevista na Lei nº 9.096 não é atentatória ao princípio da igualdade (artigo 5º, CF). Nessa perspectiva, consignaram que é garantida a todo e qualquer partido político – independente do porte – a participação na disputa eleitoral e que a diferença prevista pelo artigo 13 da referida lei é fundamentada no resultado das preferências populares manifestadas na competição eleitoral.

Transcorridos dez anos do indeferimento da liminar, o STF mudou o entendimento acerca da questão e julgou, também por unanimidade, procedente a ADI 1.351 em 07 de dezembro de 2006. Cabe registrar que, nessa ocasião, a composição da Corte era completamente diversa daquela que indeferiu a liminar em 1996. Na realidade, apenas os Ministros Celso de Mello e Marco Aurélio continuavam no Tribunal em 2006 e, quando do julgamento do mérito dessa ação, ambos mudaram de entendimento em relação à votação de 1996. No julgamento do mérito, a constitucionalidade da cláusula de barreira estabelecida pelo art. 13 da Lei dos Partidos Políticos foi analisada à luz do fundamento constitucional do pluralismo político (artigo 1º, IV, CF/88) e do princípio razoabilidade.

Sobre o pluralismo político, os Ministros condenaram o referido artigo por restringir a multiplicidade política desejada pela Constituição de 1988. Ainda na perspectiva do pluralismo político, advertiram que o estabelecimento da cláusula de barreira, nos termos colocados pela Lei nº 9.096, inviabiliza a atuação das minorias, que são valorizadas e protegidas expressamente no artigo 58 do Texto Constitucional. Assim

sendo, restaria prejudicada a representação política dos diversos segmentos que perfazem a sociedade como um todo.

O STF também condenou a referida cláusula de barreira sob o ângulo da razoabilidade. Mais especificamente, consideraram imprópria e desprovida de razoabilidade a possibilidade de existirem partidos políticos com Deputados Federais eleitos, mas sem representação parlamentar. Ademais, julgaram inaceitável, sob o prisma da razoabilidade, a divisão dos recursos do fundo partidário e do tempo de propaganda partidária exclusivamente entre os partidos com funcionamento parlamentar, conforme estabelecia a Lei nº 9.096/95.

De acordo com os Ministros, a conjugação desses fatores – a falta de funcionamento parlamentar e os exíguos recursos partidários – resulta no inaceitável esvaziamento da atuação das minorias políticas, em evidente ofensa ao pluripartidarismo, disposto como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, e ao princípio da proporcionalidade, que é a base do funcionamento da Câmara dos Deputados.

5.2.2. ADI 1.354, DE 06 DE OUTUBRO DE 1995.

O Partido Social Cristão (PSC) ajuizou a ADI 1.354, em 06 de outubro de 1995, contra a mesma cláusula de barreira prevista no artigo 13 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Processualmente, a ADI 1.354 foi apensada à ADI 1.351, que, como acabamos de ver, foi protocolada no STF poucos dias antes contra o mesmo artigo 13 da Lei nº 9.096/95.

A propositura dessa ação direta de inconstitucionalidade ocorreu dezessete dias após a sanção do referido diploma e com mais de oito meses de antecedência em relação às convenções partidárias de 1996. Assim sendo, pode-se classificar a ADI 1.354 como uma reação política do PSC ao processo legislativo ordinário que resultou na aprovação da cláusula de barreira insculpida no artigo 13 da Lei dos Partidos Políticos. Em termos políticos, o PSC contava com uma bancada de apenas três Deputados Federais quando propôs a ADI 1.354, o que a caracteriza como uma reação política promovida por partido político de pequeno porte.

Conforme exposto na subseção anterior, o dispositivo impugnado estabelecia uma cláusula de desempenho para funcionamento parlamentar nos seguintes termos:

Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que,

em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

De acordo com o PSC, a referida cláusula de desempenho é inconciliável com os mandamentos constitucionais da igualdade (art. 5º, caput e inciso XXXVI, CF/88), pois institui um sistema político com partidos de primeira categoria – com funcionamento parlamentar garantido – e de segunda categoria – sem direito a funcionamento parlamentar. Além disso, argumenta que, uma vez registrados perante o Tribunal Superior Eleitoral, as agremiações políticas passam a ser consideradas em igualdade de condições perante a lei, não cabendo, em respeito ao princípio da igualdade, as distinções estabelecidas pelo artigo 13 da Lei 9.906/95.

No STF, a ADI 1.354 foi apensada e julgada conjuntamente com ADI 1.351. Como vimos na subseção anterior, que analisou detalhadamente o julgamento da ADI 1.351, o julgamento do mérito em 07 de dezembro de 2006 não pode ser considerado tempestivo, uma vez que o dispositivo questionado estabelecia uma cláusula de barreira com implicações importantes nas estratégias eleitorais dos partidos políticos, e que, por isso, deveria estar juridicamente pacificada antes das convenções partidárias de 2006. Também vimos que, no mérito, os Ministros argumentaram que a cláusula exposta no art. 13 da Lei nº 9.096/95 era inconstitucional por violar o pluralismo político, a razoabilidade e por inviabilizar a atuação parlamentar de minorias políticas.

Para mais detalhes sobre o julgamento dessa ação pelo STF, ver subseção anterior “5.1. ADI 1.351, de 19 de setembro de 1995”, que abordou o julgamento do apenso principal da ADI 1.351.

5.2.3. ADI Nº 1.459, DE 21 DE MAIO DE 1996.

O Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizou a ADI nº 1.459, em 21 de maio de 1996, em objeção à possibilidade de ação rescisória eleitoral expressa na alínea “j” do inciso I do artigo 22 do Código Eleitoral, fixada pela Lei Complementar nº 86, de 14 de maio de 1996.

Cronologicamente, a ADI 1.459 foi interposta uma semana após a sanção do dispositivo e vinte dias antes do início das convenções partidárias de 1996. Dessa forma, considerando os parâmetros propostos neste estudo, o *timing* de ajuizamento dessa ação

permite classificá-la como um caso de reação política ao processo legislativo ordinário que resultou na aprovação do dispositivo questionado. O perfil político do requerente também reforça o viés de reação política dessa ação. Isso porque a bancada do PT na Câmara dos Deputados era declaradamente de oposição à coalização de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Não foi, contudo, uma ADI proposta por legenda minoritária, pois, àquela época, o PT já contava com 50 Deputados Federais na Câmara dos Deputados.

No mérito, a ADI 1.459 insurgiu-se contra o seguinte dispositivo do Código Eleitoral:

Art. 22. Compete ao Tribunal Superior:

[...]

I - Processar e julgar originariamente:

[...]

j) a ação rescisória, nos casos de inelegibilidade, desde que intentada dentro de cento e vinte dias de decisão irrecorrível, possibilitando-se o exercício do mandato eletivo até o seu trânsito em julgado.

Na fundamentação desenvolvida pelo PT, o artigo 14 da Constituição Federal de 1988, que estabelece as normas sobre inelegibilidades, é dotado de eficácia plena e de aplicabilidade imediata. Por ser plena, a eficácia das condições de inelegibilidade consignadas no artigo 14 da Constituição não pode ser restringida por texto infraconstitucional. Respaldao nessa premissa, o PT argumenta que a possibilidade, via ação rescisória, de desconstituição dos efeitos de decisão judicial transitada em julgado, nos casos de inelegibilidade, ofende expressamente a eficácia das condições de inelegibilidade estabelecidas pela Constituição de 1988.

Ademais, sustenta que a parte final da alínea “j”, que possibilita o exercício do mandato eletivo até o trânsito em julgado da ação rescisória, viola o preceito constitucional contido no mesmo artigo 14 do Texto Constitucional, que estabelece o pleno exercício dos direitos políticos como condição de elegibilidade.

O julgamento da medida cautelar ocorreu em 30 de maio de 1996, nove dias após o ajuizamento da ação no STF e onze dias antes das convenções partidárias de 1996. Ao se posicionar, ainda que em caráter liminar, antes do início das convenções partidárias, o Tribunal atuou no sentido conferir estabilidade jurídica ao andamento e aos resultados do processo eleitoral de 1996.

Na apreciação do pedido liminar, os Ministros do STF decidiram que o estabelecimento de ação rescisória eleitoral nos casos de inelegibilidade, por si só, não ofende a Constituição Federal. Nesse particular, o Ministro Relator destacou

jurisprudência do Supremo que admite a possibilidade de desconstituição de sentença por meio de ação rescisória.

Por outro lado, o STF decidiu deferir a parte da ADI nº 1.459 que questionava a possibilidade de exercício do mandato eletivo até o trânsito em julgado da ação rescisória. De acordo com os Ministros, essa previsão significa evidente afronta, ainda que temporária, à eficácia da coisa julgada, protegida constitucionalmente pelo inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal, que estabelece que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Dito de outro modo, os Magistrados entenderam que a manutenção no mandato de indivíduo declarado inelegível por decisão judicial com trânsito em julgado contraria o princípio constitucional da coisa julgada.

No dia 17 de março de 1999, passados dois anos e oito meses do ajuizamento da ação, o STF julgou o mérito da referida ação. Mantendo o mesmo entendimento do julgamento da medida cautelar, o STF julgou a ADI nº 1.459 procedente em parte, declarando a inconstitucionalidade da expressão “possibilitando-se o exercício do mandato eletivo até o seu trânsito em julgado”, contida na alínea “j” do inciso I do artigo 22 do Código Eleitoral, introduzida pela Lei Complementar nº 86/95.

5.2.4. ADI 2.530, DE 19 DE SETEMBRO DE 2001.

A ADI 2.530 foi ajuizada em 19 de setembro de 2001 pela Procuradoria-Geral da República. O objetivo dessa ação era impugnar a chamada “candidatura nata”, prevista no até então vigente parágrafo 1º do artigo 8º da Lei nº 9.504/1997.

Cronologicamente, essa ação foi proposta cerca de quatro anos após o início da vigência do dispositivo questionado. Mais especificamente, entre a sanção do dispositivo (30/09/1997) e o protocolo da ADI 2.530 no STF (19/09/2001), ocorreu uma eleição municipal (1998) e uma eleição geral (2000). Desse hiato temporal, podemos inferir que a objeção da PGR foi motivada pela aplicação do dispositivo no caso concreto e não por uma oposição tempestiva ao resultado do processo legislativo originário.

O artigo impugnado previa o seguinte:

§ 1º Aos detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, ou de Vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados.

Na fundamentação da ADI 2.530, o Procurador-Geral da República sustentou que a aplicação do princípio constitucional da igualdade (art. 5º, caput, CF/88) no âmbito do Direito Eleitoral garante a todos o direito de concorrer em igualdade de condições aos cargos políticos. Nessa linha, o Ministério Público destacou que a previsão de candidatura nata traduz privilégio injustificável e incompatível com esse princípio. Ademais, argumentou também que esse mecanismo desrespeita o princípio constitucional da autonomia partidária (art. 17, CF/88), pois impõe aos partidos políticos o privilégio injustificado de candidatura automática dos atuais parlamentares que desejarem concorrer novamente ao mesmo cargo. Segundo a PGR, o princípio da autonomia partidária tem como premissa básica a possibilidade de os partidos escolherem livremente seus candidatos sem restrições injustificadas introduzidas por legislação ordinária.

No STF, a apreciação do pedido liminar ocorreu no dia 24 de abril de 2002, com quarenta e sete dias de antecedência em relação à data de início das convenções partidárias, o que nos permite afirmar que o Tribunal atuou no sentido conferir estabilidade jurídica ao andamento e aos resultados do processo eleitoral de 2002.

Em seus votos, a maioria dos Ministros deferiu a medida cautelar para suspender a eficácia desse dispositivo, com base no entendimento de que a garantia de registro automático de candidatura aos detentores de mandatos afronta os princípios da isonomia (art. 5º da CF) – ao estabelecer tratamento diferenciado entre os concorrentes de um mesmo partido – e da autonomia partidária (art. 17 da CF) – ao restringir a liberdade de funcionamento e organização partidária.

Embora a medida cautelar tenha sido apreciada tempestivamente pelo STF, o pedido principal da ADI nº 2.530 está aguardando julgamento faz mais de 15 anos.

5.2.5. ADI 3.742, DE 08 DE JUNHO DE 2006.

A ADI 3.742 foi proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), em 08 de junho de 2006, contra os dispositivos introduzidos pela Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Em síntese, o PDT argumentou que a reforma eleitoral promovida pela Lei nº 11.300 era inconstitucional por violar as garantias às liberdades protegidas pelo artigo 5º da Constituição Federal de 1988 e o princípio constitucional da anterioridade eleitoral (art. 16, CF/88).

Cronologicamente, o ajuizamento dessa ação ocorreu vinte e oito dias após a sanção do dispositivo questionado e dois dias antes das convenções partidárias, o que,

segundo os parâmetros adotados nesta pesquisa, permite classificá-la como exemplo de reação política ao processo legislativo ordinário. Por sua vez, o perfil político do PDT, que na época contava com uma bancada de 21 Deputados Federais na Câmara dos Deputados e ainda não participava da coalizão de governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, caracteriza a ADI 3.742 como um exemplo de reação política promovida por partido de médio porte.

No STF, a ADI 3.742 foi apensada à ADI 3.741, que foi ajuizada anteriormente e também alegava incompatibilidade da aplicação imediata da Lei nº 11.300/06 com o princípio da anualidade. Com isso, essas duas ações passaram a tramitar conjuntamente.

O julgamento do mérito dessas duas ações ocorreu em 06 de setembro de 2006, quase três meses após o início das convenções partidárias e apenas vinte e cinco dias antes do primeiro turno das eleições de 2006. Como vimos na subseção anterior, a atuação do STF nesse julgamento não foi tempestiva, uma vez que a Lei nº 11.300/06 regulamentavam questões importantes da propaganda eleitoral, do financiamento de campanha e da prestação de contas das despesas em campanhas eleitorais, que, por isso, deveriam estar juridicamente resolvidas até o início das convenções partidárias.

No entendimento dos Ministros, os dispositivos legais introduzidos pela Lei nº 11.300/06 não alteraram o processo eleitoral, que permaneceu regulamentado pelos mesmos parâmetros sobre as convenções partidárias, os coeficientes eleitorais e a extensão do sufrágio universal pré-estabelecidos.

Além de analisar e rejeitar o argumento da violação ao princípio da anualidade eleitoral, o STF também se debruçou sobre a compatibilidade das normas contidas na Lei nº 11.300/06 com as garantias de liberdade previstas na Constituição Federal de 1988. Nesse exame, os Ministros decidiram que o art. 35-A da Lei nº 9.504/97, introduzido pela Lei nº 11.300/06, era incompatível com a liberdade de informação e de expressão garantida pelo Texto Constitucional (art. 5º, IX, XIV; art. 220).

O conteúdo do dispositivo declarado inconstitucional é o seguinte:

Art. 35-A. É vedada a divulgação de pesquisas eleitorais por qualquer meio de comunicação, a partir do décimo quinto dia anterior até as 18 (dezoito) horas do dia do pleito.

Na percepção dos Ministros, além de ofender a liberdade de informação e de expressão, a proibição da divulgação de pesquisas eleitorais é também inadequada e desproporcional, pois restringe o direito de informação e dificulta a livre formação da convicção eleitoral por parte do cidadão. Assim sendo, julgaram procedente em parte a

ADI 3.742 para declarar a inconstitucionalidade apenas do art. 35-A da Lei nº 9.504/97, introduzido pela Lei nº 11.300/06.

5.2.6. ADI 4.430, DE 11 DE JUNHO DE 2010.

A ADI 4.430 foi apresentada pelo Partido Humanista da Solidariedade (PHS), em 11 de junho de 2010, contra o art. 45, §6º, e art. 47, §2º, incisos I e II, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Na prática, a ADI 4.430 insurgiu-se em face da possibilidade de partido político utilizar na propaganda eleitoral de seus candidatos a imagem e voz de candidato ou militante de partido político que integre a sua coligação no âmbito nacional (art. 45) e contra a distribuição do horário eleitoral gratuito exclusivamente entre os partidos políticos com representação na Câmara dos Deputados (art. 47).

Mais especificamente, os dispositivos da Lei nº 9.504/1997 questionados na ADI 4.430 estabeleciam o seguinte:

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.

[...]

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.

O teor do §2º do art. 47 fora estabelecido pelo legislador ordinário no texto original da Lei nº 9.504/1997, que foi sancionada em 30 de setembro de 1997. Dessa forma, no período que vai da sanção presidencial até o julgamento do mérito no STF, em 29 de junho de 2012, foram realizadas quatro eleições gerais – 1998, 2002, 2006 e 2010 – e três eleições municipais – 2000, 2004 e 2008. Já o §6º do art. 45 – que dispõe sobre a

participação de representantes nacionais nas propagandas eleitorais estaduais – foi incluído pela Lei nº 12.034 em 29 de setembro de 2009.

Em termos temporais, a ADI nº 4.430 foi proposta quase treze anos após a sanção do §2º do art. 47 da Lei nº 9.504/97. A propositura dessa ação também foi intempestiva em relação ao §6º do art. 45, que foi introduzido pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, uma vez que só foi protocolada no STF um dia após o início das convenções partidárias de 2010. Assim sendo, e com base nas premissas adotadas neste estudo, o *timing* de propositura dessa ação não permite classificá-la como um caso de reação política ao processo legislativo ordinário que resultou na aprovação do dispositivo questionado.

A base do questionamento apresentado pelo PHS na ADI nº 4.430 direciona-se à (in) constitucionalidade da legislação que exclui a participação do horário eleitoral gratuito os partidos sem representação na Câmara dos Deputados. Partindo da premissa de que todos os partidos políticos têm direito à propaganda eleitoral gratuita, o PHS discute também o critério de proporcionalidade adotado pela lei para a alocação do tempo de televisão e rádio entre os partidos políticos.

Em síntese, o PHS argumenta que a exigência de representação na Câmara dos Deputados como critério de acesso à distribuição do tempo reservado à propaganda eleitoral gratuita é inconstitucional por violar o princípio da igualdade consagrado pelo caput do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

De acordo com esse raciocínio, uma vez criados e registrados, os partidos políticos são absolutamente iguais uns aos outros, independentemente da representação na Câmara dos Deputados. Com base nessa premissa, o requerente sustenta que a repartição do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita somente entre os partidos políticos com deputados federais promove uma distinção indevida dos partidos políticos e, consequentemente, colide frontalmente com o princípio constitucional da igualdade.

Em relação ao uso da representação na Câmara dos Deputados como parâmetro para a repartição proporcional dos horários da propaganda eleitoral entre os partidos e coligações, a argumentação utilizada pelo PHS é a de que a divisão proporcional fere o princípio da igualdade de chances ou de oportunidades. Aduz, ainda, que no caso da competição eleitoral, essa igualdade de chances ou de oportunidades é indissociável da distribuição do horário da propaganda gratuita do rádio e televisão, na medida em que esses são os dois principais instrumentos de campanhas eleitorais no Brasil.

Além disso, o Partido Humanista da Solidariedade alega que esse critério carece de razoabilidade, na medida em que a representação dos partidos na Câmara dos Deputados é, em grande parte, resultante dos votos obtidos pela coligação de duas ou mais legendas, e não de um único partido

Por fim, o PHS questiona a constitucionalidade da possibilidade de veiculação, no horário eleitoral gratuito dos pleitos estaduais, de filiados e/ou candidatos que integrem a coligação nacional, sob o argumento de que tal previsão fere o caráter nacional dos partidos políticos, consagrado no art. 17 da CF/88, bem como os princípios da legalidade e moralidade, ao dar lastro a negociações espúrias do horário eleitoral na formação de coligações partidárias.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, a apreciação do mérito ocorreu em 29 de junho de 2012. Isso significa que o dispositivo questionado foi aplicado normalmente às eleições de 2010, sem que o STF se manifestasse sobre a questão, o que não contribui para a estabilidade e segurança jurídica do processo eleitoral. Por essa razão, e considerando os parâmetros temporais pré-estabelecidos neste estudo, o julgamento da ADI 4.430 pelo Supremo Tribunal Federal foi classificada como intempestiva.

No julgamento do mérito da ADI 4.430, a maioria dos Ministros decidiu julgar parcialmente procedente o pedido, declarando: a) a inconstitucionalidade da expressão “e representação na Câmara dos Deputados”, contida no §2º do art. 47 da Lei nº 9.504/1997, que limitava a repartição do horário eleitoral gratuito aos partidos com Deputados Federais eleitos e; b) a constitucionalidade da regra de divisão proporcional do tempo de propaganda eleitoral, insculpida nos incisos I e II do §2º do art. 47 da Lei nº 9.504/1997 e; c) a constitucionalidade do § 6º do art. 45 da Lei nº 9.504/1997, que possibilita a veiculação, no horário eleitoral gratuito dos pleitos estaduais, de filiados e/ou candidatos que integrem a coligação nacional.

O entendimento majoritário do Supremo foi de que o §3º do art. 17 da Constituição Federal assegura a todas as agremiações políticas o “acesso gratuito ao rádio e à televisão”. Ao cotejar essa disposição constitucional com o §2º do art. 47 da Lei nº 9.504/1997, o Tribunal entendeu que o caráter restritivo da expressão “e representação na Câmara dos Deputados” fere o direito constitucional das agremiações ao acesso gratuito ao rádio e à televisão, consagrado no §3º do art. 17 da Constituição Federal, na medida em que impede a participação na propaganda eleitoral gratuita de partidos políticos sem representação na Câmara dos Deputados.

Outro ponto bastante discutido no julgamento foi o significado da expressão "na forma da lei", assentada no final do parágrafo § 3º do art. 17. Nesse ponto, a interpretação majoritária do STF foi de que a Constituição Federal reconheceu, em primeiro lugar, o acesso de todos os partidos políticos à propaganda eleitoral gratuita e, em segundo lugar, deferiu ao legislador ordinário a definição dos critérios dessa participação. Consoante a essa interpretação, caberia ao Poder Legislativo viabilizar o exercício desse direito a todas as agremiações, e não apenas às aquelas com representação na Câmara dos Deputados.

5.2.7. ADI 4.451, DE 24 DE AGOSTO DE 2010.

A ação direta de inconstitucionalidade nº 4.451 foi proposta pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), em 24 de agosto de 2010, com o objetivo de impugnar dispositivos da Lei nº 9.504/1997 que vedavam às emissoras de rádio e televisão, a partir de 1º de julho de ano eleitoral, a veiculação de alguns conteúdos relacionados a candidatos, partidos e coligações.

A análise da ADI nº 4.451 no tempo aponta que foram transcorridos treze anos entre a sanção da Lei nº 9.504/97 (30/09/1997) e o protocolo da ADI 4.451 no STF (24/08/2010). Nesse interregno, foram realizadas três eleições gerais (1998, 2002 e 2006) e duas eleições municipais (2000, 2004 e 2008), o que demonstra uma certa estabilidade do normativo antes de ser questionado pela ABERT. Não foi, portanto, uma reação sincronizada com o processo legislativo que resultou na aprovação da norma impugnada.

O dispositivo questionado dizia o seguinte:

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:

[...]

II- usar trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que, de qualquer forma, degradem ou ridicularizem candidato, partido ou coligação, ou produzir ou veicular programa com esse efeito;

III- veicular propaganda política ou difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes.

De acordo com a ABERT, as vedações impostas às emissoras de rádio e televisão durante o período eleitoral não são compatíveis com a sistemática constitucional das liberdades de manifestação do pensamento, da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (art. 5º, IV e IX, CF/88). Alegam, ainda, que essas limitações ao

funcionamento dos programas de rádio e televisão durante o período eleitoral inviabilizam o exercício do direito difuso da cidadania à informação (art. 5º, XIV).

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, o pedido liminar foi deferido em parte dois dias após o protocolo da ação no Tribunal. Não há, portanto, dúvidas quanto à tempestividade da atuação do STF no julgamento da ADI 4.467.

No mérito, os Ministros decidiram suspender a eficácia completa do inciso II, que vedava trucagens e montagens, e da expressão “ou difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes”, contida no inciso III do art. 45 da Lei 9.504/1997.

De acordo com os Magistrados, os dispositivos impugnados limitavam a liberdade de imprensa e, conseqüentemente, ofendiam o conjunto de liberdades constantes no artigo 220 da Constituição Federal, quais sejam: liberdade de “manifestação de pensamento”, liberdade de “expressão”, liberdade de “informação”.

Não obstante o célere julgamento da medida cautelar, a ADI nº 4.451 está aguardando julgamento definitivo há mais de seis anos.

5.2.8. ADI 4.467, DE 24 DE SETEMBRO DE 2010.

A ADI 4.467 foi proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em 24 de setembro de 2010, contra o art. 91-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, introduzido pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, que exigia do eleitor, no momento da votação, a exibição tanto de documento de identificação com fotografia quanto do título de eleitor.

Cronologicamente, a ADI 4.467 foi ajuizada cento e seis dias após o começo das convenções partidárias de 2010. Mais especificamente, a ação foi protocolada nove dias antes do primeiro turno das eleições de 2010. Dessa forma, considerando os parâmetros propostos neste estudo, o *timing* de ajuizamento dessa ação não permite classificá-la como um caso de reação política ao processo legislativo ordinário que resultou na aprovação do dispositivo questionado.

No mérito, a ADI 4.467 insurgiu-se contra o seguinte dispositivo da Lei nº 9.504/97:

Art. 91-A. No momento da votação, além da exibição do respectivo título, o eleitor deverá apresentar documento de identificação com fotografia.

De acordo com o PT, o preceito impugnado é inconstitucional por limitar o fundamento constitucional da cidadania (art. 1º, II, CF/88), que é exercida livremente ou por intermédio de representantes eleitos por sufrágio universal (art. 1º, § único, e art. 14, caput, CF/88). Alegam, ainda, que a exigência de dois documentos no ato de votação é desnecessária, desproporcional e desprovida de razoabilidade. Além disso, destaca que o Tratado Internacional dos Direitos Civis e Políticos, incorporado no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, afasta expressamente a restrição desarrazoada do direito ao voto.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, o pedido liminar foi julgado e deferido no dia 30 de setembro de 2010. Ou seja, o STF posicionou-se poucos dias antes da realização do primeiro turno das eleições. Considerando que a ação se direcionava ao processo de votação, a atuação da Corte Constitucional pode ser considerada tempestiva e importante para conferir estabilidade jurídica ao andamento e aos resultados do processo eleitoral de 2010.

No julgamento da liminar, a interpretação dada ao art. 91-A foi no sentido de que a única identificação necessária ao exercício do direito de voto é o documento oficial de identidade com fotografia. Nessa ocasião, a maioria dos Ministros firmou entendimento de que outras exigências documentais para o exercício do direito ao voto ofendem os postulados constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade.

Apesar da célere apreciação da medida cautelar, ainda não houve julgamento definitivo da ADI 4.467, que está aguardando julgamento final há mais de seis anos.

5.2.9. ADI 4.617, DE 06 DE JUNHO DE 2011.

O Procurador-Geral da República, em 07 de novembro de 2011, ajuizou a ação direta de inconstitucionalidade 4.616, contra a expressão “*que somente poderá ser oferecida por partido político*”, expressa no artigo 45, §3º, da Lei nº 9.096/05.

Entre a sanção do dispositivo (29/09/2009) e a propositura da ADI 4.617 (07/06/2011), foram transcorridos um ano e sete meses. Nesse intervalo, realizou-se normalmente as eleições gerais de 2010. Tal cronologia não permite relacionarmos a propositura da ADI 4.617 com o processo legislativo da Lei nº 12.034/09, ocorrido quase dois anos antes.

O dispositivo questionado tem a seguinte redação dada pela Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009:

§ 3º A representação, que somente poderá ser oferecida por partido político, será julgada pelo Tribunal Superior Eleitoral quando se tratar de programa em bloco ou inserções nacionais e pelos Tribunais Regionais Eleitorais quando se tratar de programas em bloco ou inserções transmitidos nos Estados correspondentes.

Na fundamentação dessa ação, o PGR sustenta que a exclusividade conferida aos partidos políticos para a representação contra irregularidades na propaganda partidária inviabiliza a atuação do Ministério Público nos termos estabelecidos pelos artigos 127 e 129 da Constituição de 1988. Considerando a função constitucional de defesa da ordem jurídica e do regime democrático, argumenta ser atribuição do Ministério Público oferecer representação por irregularidades havidas na propaganda partidária. Além disso, destaca que a ausência do Ministério Público em processos dessa natureza pode comprometer o princípio da igualdade de oportunidades aos partidos e candidatos e, conseqüentemente, fragilizar a legitimidade do processo eleitoral.

No Supremo Tribunal Federal, o julgamento do mérito ocorreu em 19 de junho de 2013 e, portanto, mais de um ano depois das convenções partidárias de 2012. Sob essa perspectiva, tem-se que a atuação do STF nesse caso foi extemporânea e, conseqüentemente, não contribuiu para a estabilidade e segurança jurídica do processo eleitoral de 2012.

Na decisão, os Ministros consideraram a ADI 4.617 procedente em parte, conferindo interpretação conforme à Constituição ao artigo 45, §3º, da Lei nº 9.096/95, no sentido de atribuir legitimidade do Ministério Público Eleitoral para a propositura de representação de que trata esse dispositivo. Em síntese, os Ministros acolheram a argumentação de que legitimidade privativa dos partidos políticos para a propositura de representação por propaganda partidária irregular é inconciliável com o disposto no artigo 127 da Constituição Federal, que atribui ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis.

Na linha desse raciocínio, os Magistrados afirmaram que atuação do Ministério Público na representação por propaganda partidária irregular guarda estreita relação com a defesa do regime democrático e da ordem jurídica, motivo pelo qual fundamenta-se constitucionalmente a legitimidade concorrente dos partidos políticos e do Ministério Público para a propositura da reclamação de que trata o artigo 45, §3º, da Lei nº 9.096/95.

5.2.10. ADI 4.650, DE 05 DE SETEMBRO DE 2011.

A ADI 4.650 foi interposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em 05 de setembro de 2011, contra previsões legais que autorizavam contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, presentes na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e na Lei nº 9.096, de 30 de setembro de 1995, sob a argumentação jurídica de que tais dispositivos violariam os princípios constitucionais da igualdade, do Estado Democrático de Direito e da República.

Cronologicamente, a ação foi proposta mais de quinze anos após a entrada em vigor da Lei nº 9.096/95. Em relação à Lei nº 9.504/97, esse intervalo foi de pouco mais de treze anos. Não é, portanto, o caso de ADI interposta contemporaneamente à aprovação do dispositivo legal impugnado.

Os preceitos contestados da Lei nº 9.096/95 regulamentavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais nos seguintes termos:

Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I - entidade ou governo estrangeiros;

II - autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;

III - autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;

IV - entidade de classe ou sindical.

[...]

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

[...]

Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos. § 5º Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas, observando-se o disposto no § 1º do art. 23, no art. 24 e no § 1º do art. 81 da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias.

Por sua vez, as normas questionadas na Lei nº 9.504/97 regulamentavam o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas da seguinte forma:

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:
I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei.

[...]

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I - entidade ou governo estrangeiro;

II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;

III - concessionário ou permissionário de serviço público;

IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V - entidade de utilidade pública;

VI - entidade de classe ou sindical;

VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.

VIII - entidades beneficentes e religiosas;

IX - entidades esportivas que recebam recursos públicos;

IX - entidades esportivas;

X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

XI - organizações da sociedade civil de interesse público.

Parágrafo único. Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81.

[...]

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

De acordo com a OAB, o modelo de financiamento eleitoral estabelecido nesses dispositivos afronta o princípio constitucional da igualdade (art. 5º, caput, CF/88), ao permitir que as diferenças econômicas existentes na sociedade sejam maximizadas, ao invés de minimizadas, no processo eleitoral. Dito de outra forma, o legislador ordinário teria contrariado a Constituição quando, na edição da Lei nº 9.906/95 e da Lei nº 9.504/97, formatou uma estrutura de financiamento eleitoral que não conferiu o mesmo peso às opiniões de diferentes indivíduos.

Além disso, a OAB argumenta que os dispositivos questionados não são compatíveis com o princípio democrático, manifestado em diferentes preceitos da Constituição de 1988. Nessa linha, sustenta que o princípio democrático pressupõe a paridade de armas entre os partidos políticos e candidatos, o que não acontece quando as

campanhas eleitorais são financiadas por pessoas jurídicas, o que, segundo a OAB, favorece os partidos políticos com mais acesso ao financiamento privado e com interesses e programas mais próximos daqueles defendidos pelos grandes financiadores.

A OAB também considera que os normativos que regulamentam o financiamento privado de campanhas eleitorais ofendem o princípio republicano, pois a necessidade de contribuições de pessoas jurídicas estimula práticas e comportamentos antirrepublicanos nas esferas política e administrativa.

No STF, o julgamento do mérito ocorreu em 17 de setembro de 2015. Entre a propositura da ADI 4.650 (05/09/2011) e a decisão definitiva (17/09/2015) foram transcorridos quase quatro anos. Nesse intervalo, os dispositivos questionados foram aplicados nas eleições municipais de 2012 e nas eleições gerais de 2014. Não há que se falar, portanto, em tempestividade do STF no julgamento dessa ação.

No debate do mérito, a maioria do Tribunal declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas, com base em diversos fundamentos. De acordo com os Ministros, o modelo de financiamento previsto nesses normativos não é compatível com o regime democrático e contraria, também, o princípio da isonomia, o princípio republicano e o princípio da soberania popular.

5.2.11. ADI 5.105, DE 31 DE MARÇO DE 2014.

A ação direta de inconstitucionalidade 5.105, de 31 de março de 2014, foi proposta pelo Partido Solidariedade (SD) contra a nova redação conferida pela Lei nº 12.875, de 30 de outubro de 2013, ao art. 29, §6º e ao art. 41-A da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e ao art. 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Essa ação foi ajuizada com setenta e um dias de antecedência em relação às convenções partidárias de 2014, o que permite classificá-la como reação política ao processo legislativo que resultou na reforma eleitoral de 2013 (Lei nº 12.875/13).

No mérito, foram questionados os seguintes dispositivos da Lei nº 9.096/95:

Art. 29

§ 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.

[...]

Art. 41-A. 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.

E o art. 47 da Lei nº 9.504/95:

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

§ 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.

O Partido Solidariedade alega que a exclusão das legendas criadas ao longo da legislatura da distribuição proporcional do tempo de acesso gratuito a rádio e à televisão e do rateio de recursos do Fundo Partidário é incompatível com o regime democrático, representativo e pluripartidário, consignado no art. 1º, inciso V e parágrafo único da Constituição Federal de 1988. Argumenta, ainda, que os referidos dispositivos violam também o princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF/88) e a liberdade de criação de partidos políticos (art. 17, caput, CF/88).

No STF, a apreciação dessa ação ocorreu definitivamente no dia 1º de outubro de 2015, depois, portanto, das eleições de 2014. Nesse caso, os parâmetros temporais adotados nesta dissertação nos permitem classificar a atuação da Corte Constitucional como intempestiva e, conseqüentemente, insuficiente para conferir estabilidade jurídica ao andamento e aos resultados do processo eleitoral de 2014.

Na votação, os Ministros firmaram o entendimento de que o direito de antena garantido pelo art. 17 da Constituição Federal de 1988 tutela de igual modo as agremiações com representação no Congresso Nacional, sendo irrelevante se esta representatividade resulta, ou não, da criação de nova legenda. Ademais, consignaram que caracterização da migração partidária para novos partidos como hipótese de justa causa, associada ao direito político à livre criação de partidos, deve ser acompanhada das prerrogativas de representatividade política às novas agremiações.

5.2.12. ADI 5.394, DE 02 DE OUTUBRO DE 2015.

A ADI 5.394 foi ajuizada, em 02 de outubro de 2015, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), com o objetivo de impugnar a nova redação dada pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, ao mecanismo de registro contábil das transferências de recursos partidários oriundos de doações. De acordo com a regulamentação questionada, essa movimentação financeira deveria ser registrada nas prestações de contas dos candidatos e dos partidos, contudo, sem individualização os doadores originários.

Cronologicamente, a ADI 5.394 foi proposta com antecedência de duzentos e noventa e dois dias em relação à data de início das convenções partidárias de 2016. Mais do que isso, cabe destacar que o dispositivo questionado havia sido sancionado três dias antes da proposição da ADI, o que reforça o caráter reativo da propositura dessa ação pela OAB.

O conteúdo do dispositivo questionado dizia o seguinte:

Art. 28.

[...]

§ 12. Os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, sem individualização dos doadores.

De acordo com a OAB, a não individualização, na prestação de contas, dos valores oriundos de doação e transferidos pelos partidos políticos aos candidatos é incompatível com os princípios constitucionais da transparência e da moralidade, além de favorecer a corrupção e dificultar a fiscalização das doações eleitorais de pessoas físicas. Nessa perspectiva, sustentou que a falta de transparência dá margem a doações ocultas e, conseqüentemente, mitiga o princípio republicano e o controle sobre as doações eleitorais.

No STF, a maioria dos Ministros deferiu a medida cautelar no dia 12 de novembro de 2015. Isso significa que o STF se posicionou com bastante antecedência em relação às convenções partidárias de 2016, o que nos permite classificar a atuação da Corte Constitucional como tempestiva e importante para conferir estabilidade jurídica ao andamento e aos resultados do processo eleitoral de 2016.

Na votação, os Ministros resolveram deferir o pedido liminar e suspender, até o julgamento final da ação, a expressão “sem individualização dos doadores”, constante da parte final do § 12 do art. 28 da Lei federal 9.504/97. Os Magistrados consideraram que a expressão “sem individualização dos doadores” contraria o postulado da transparência processo eleitoral e atenta contra os princípios republicano e democrático da Constituição Federal de 1988. Nessa linha de argumentação, firmaram entendimento de que a transparência pública sobre a real movimentação financeira das doações é uma medida necessária para aprofundar o exercício da cidadania, fortalecer o controle social sobre a atividade político-partidária, facilitar a denúncia de irregularidades e, conseqüentemente, aperfeiçoar o combate à corrupção eleitoral.

Apesar do deferimento da liminar, o mérito da ação ainda não foi decidido, e aguarda julgamento há um ano e três meses.

5.2.13. ADI 5.420, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2015.

A Procuradoria-Geral da República ajuizou a ADI nº 5.420, em 23 de novembro de 2015, contra os incisos I, II e III do artigo 109 Código Eleitoral, com a redação fixada pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, que estabelece nova fórmula para a distribuição das sobras eleitorais nas eleições legislativas proporcionais.

Cronologicamente, a ADI nº 5.420 foi protocolada com duzentos e quarenta dias de antecedência em relação às convenções partidárias de 2016, o que evidencia uma atuação tempestiva da Procuradoria-Geral da República no sentido de invalidar a aplicação do dispositivo questionado já nas eleições subsequentes.

Os preceitos contestados nessa ação são os seguintes:

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras:
I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima;

II - repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher;

III - quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias.

Conforme apontado pelo Ministério Público, a nova redação do artigo 109 transforma o divisor das sobras em um valor fixo – “número de lugares definido para o

partido pelo cálculo do quociente partidário” – e, conseqüentemente, faz com que o partido ou coligação que obtiver a maior média na primeira operação de divisão das sobras obtenha também as maiores médias nas operações seguintes, conquistando, assim, todas as vagas remanescentes, em evidente ofensa à base do sistema proporcional estabelecido pelo artigo 45 da Constituição de 1988

No STF, o Ministro Relator proferiu decisão monocrática em 04 de dezembro de 2015. Isso significa que a manifestação do Tribunal ocorreu 11 dias após a propositura da ação e, mais especificamente, duzentos e vinte e nove dias antes das convenções partidárias de 2016. Trata-se, portanto, de um posicionamento tempestivo e importante para conferir estabilidade jurídica ao processo eleitoral de 2016.

Na decisão, foi concedida parcialmente a medida liminar pleiteada, *ad referendum* do Plenário, para suspender a eficácia da nova fórmula de distribuição das sobras contida na expressão “*número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário*”. Com essa decisão monocrática, o Ministro Relator confirmou a validade da fórmula de cálculo vigente antes da minirreforma eleitoral de 2015.

De forma similar à argumentação da PGR, o Ministro Relator entendeu que, o novo divisor utilizado no cálculo de distribuição das vagas remanescentes tenderia a concentrar a distribuição das sobras em um único partido, desvirtuando, assim, a essência do sistema proporcional consignado na Carta de 88.

Apesar do deferimento da liminar, o mérito da ação ainda não foi decidido, e aguarda julgamento há um ano e um mês pelo Plenário da Corte.

5.2.14. ADI 5.487, DE 17 DE MARÇO DE 2016.

A ação direta de inconstitucionalidade 5.487 foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido Verde (PV), em 17 de março de 2016, em oposição ao art. 40, *caput* e §5º, e ao art. 47, §2º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, com a redação dada pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Esses dispositivos estabelecem nova regra de participação em debates eleitorais, garantindo a presença apenas de partidos com representação superior a 09 Deputados Federais e atribuindo a esses partidos a definição do número de participantes nos debates.

Com base nas referências temporais adotadas nesta pesquisa, o *timing* de ajuizamento dessa ação permite classifica-la como um caso de reação política ao processo legislativo ordinário que resultou na aprovação do dispositivo questionado.

O perfil político dos requerentes é aderente à hipótese de judicialização da política como instrumento político das agremiações de pequeno porte em oposição aos resultados da deliberação majoritária do Legislativo. Isso porque, na legislatura de ajuizamento da ADI 5.487, o PSOL contava com uma bancada de 05 Deputados Federais e o PV era representado por 08 parlamentares na Câmara dos Deputados. Nessa ocasião, nenhum dos requerentes fazia parte da coalizão de governo da Presidente Dilma Rousseff.

No mérito, os artigos impugnados estabelecem o seguinte:

Art. 46. Independentemente da veiculação de propaganda eleitoral gratuita no horário definido nesta Lei, é facultada a transmissão por emissora de rádio ou televisão de debates sobre as eleições majoritária ou proporcional, sendo assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação superior a nove Deputados, e facultada a dos demais, observado o seguinte:

§ 5º Para os debates que se realizarem no primeiro turno das eleições, serão consideradas aprovadas as regras, inclusive as que definam o número de participantes, que obtiverem a concordância de pelo menos 2/3 (dois terços) dos candidatos aptos, no caso de eleição majoritária, e de pelo menos 2/3 (dois terços) dos partidos ou coligações com candidatos aptos, no caso de eleição proporcional.

Art. 47. As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos trinta 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 § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios:

I - 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem;

II - 10% (dez por cento) distribuídos igualmente.

Sobre a regulamentação dos debates, os requerentes argumentam que a garantia de presença obrigatória apenas aos partidos com representação superior a 09 Deputados Federais reduz de forma desproporcional a possibilidade de participação dos partidos pequenos em debates eleitorais, em ofensa ao princípio republicano (art. 1ª, *caput*), à isonomia (art. 5º, *caput*) e ao direito de acesso gratuito dos partidos políticos ao rádio e à televisão para fins de propaganda eleitoral (art. 17, §3º). Alternativamente, propõem interpretação conforme à Constituição Federal, para que a expressão “superior a nove Deputados”, contida no *caput* do art. 46, não se limite a Deputados Federais e considere também os Deputados Estaduais.

Ainda em relação ao funcionamento dos debates eleitorais, os requerentes se opõem à possibilidade de o número de participantes nos debates ser definido por deliberação dos partidos ou coligações que cumpram o critério de representação superior

a nove Deputados. Alegam que a prerrogativa de os próprios concorrentes definirem e excluïrem seus adversários em debates eleitorais não é compatível com a ideia de “paridade de armas”, que deve lastrear todo o processo eleitoral, e, conseqüentemente, compromete decisivamente o pluripartidarismo (art. 1º, IV), a natureza proporcional do sistema político e a liberdade de escolha do cidadão, que não terá a possibilidade de conhecer as propostas de todos os candidatos.

No tocante às regras de distribuição do horário destinado à propaganda eleitoral gratuita, os partidos políticos requerentes alegam que a Constituição Federal de 1988 (art. 17, caput, CF/88) admite limitação na liberdade de atuação dos partidos políticos somente para fins de fortalecimento da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana. E que qualquer limitação à atuação dos partidos políticos que não dialogue com esses preceitos é, por definição, indevida e inconstitucional. A partir dessa premissa, sustentam que o art. 47, da Lei nº 9.504/97 é inconstitucional por estabelecer limites ao direito de antena (art. 17, §3º) que não se relacionam com preceitos consignados no *caput* do art. 17 da Constituição da República.

No Supremo Tribunal Federal, o mérito da ação foi julgado em 25 de agosto de 2016. Na prática, o julgamento ocorreu após o prazo de realização das convenções partidárias e dez dias após o início do período de propaganda eleitoral gratuita. Contudo, considerando que os primeiros debates em rádio e televisão estavam marcados para o dia 26 de agosto de 2016, podemos concluir que o STF, nesse caso, atuou tempestivamente no sentido conferir estabilidade jurídica ao andamento e aos resultados do processo eleitoral de 2016.

No mérito, a maioria dos Ministros posicionou-se contrariamente à possibilidade de que os candidatos com participação assegurada nos debates eleitorais, conforme critério exposto no *caput* do art. 46, possam deliberar sobre a exclusão de candidato convidado pela emissora. Nesse caso, a decisão publicada pelo STF foi a seguinte:

Decisão: O Tribunal, por maioria, deu parcial procedência ao pedido, conferindo interpretação conforme ao § 5º do art. 46 da Lei nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 13.165/2015, para se determinar que os candidatos aptos não possam deliberar pela exclusão dos debates de candidatos cuja participação seja facultativa, quando a emissora tenha optado por convidá-los, vencidos os Ministros Rosa Weber (Relatora), Ricardo Lewandowski, Teori Zavascki, que julgavam improcedente o pedido, e os Ministros Marco Aurélio e Celso de Mello, que o julgavam procedente. Redigirá o acórdão o Ministro Roberto Barroso. Ausentes, justificadamente, os Ministros Ricardo Lewandowski (Presidente) e Roberto Barroso. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia (Vice-Presidente). Plenário, 25.08.2016.

5.2.15. ADI 5.488, DE 21 DE MARÇO DE 2016.

A Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) propôs a ação direta de inconstitucionalidade 5.488, em 21 de março de 2016, para que fosse dada interpretação conforme à Constituição ao art. 46, *caput* e §5º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, com a redação fixada pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Como vimos, tal preceito prevê que as regras dos debates eleitorais, inclusive as que definem o número de participantes, sejam deliberadas pelos candidatos de partidos com representação superior a nove Deputados.

A ADI 5.488 foi apresentada quatro meses antes do início das convenções partidárias de 2016, o que evidencia uma atuação tempestiva da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) no sentido de consolidar uma única interpretação sobre a definição do número de participantes em debates eleitorais.

Eis o conteúdo das normas contestadas:

Art. 46. Independentemente da veiculação de propaganda eleitoral gratuita no horário definido nesta Lei, é facultada a transmissão por emissora de rádio ou televisão de debates sobre as eleições majoritária ou proporcional, sendo assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação superior a nove Deputados, e facultada a dos demais, observado o seguinte:
§ 5º Para os debates que se realizarem no primeiro turno das eleições, serão consideradas aprovadas as regras, inclusive as que definam o número de participantes, que obtiverem a concordância de pelo menos 2/3 (dois terços) dos candidatos aptos, no caso de eleição majoritária, e de pelo menos 2/3 (dois terços) dos partidos ou coligações com candidatos aptos, no caso de eleição proporcional.

De acordo com o requerente, a interpretação desses dispositivos conforme a Constituição possibilita aos candidatos aptos – de partidos com representação superior a nove Deputados – aprovarem regra que exclua do debate a participação de candidatos integrantes de partidos com mais de 9 (nove) representantes na Câmara dos Deputados. Nessa perspectiva, condenam o §5º do art. 32 da Resolução nº 23.457/2015 do TSE, segundo a qual “*a emissora responsável e os candidatos que representem dois terços do aptos não poderão deliberar pela exclusão de candidato cuja presença seja garantida*”.

Na defesa dessa interpretação, argumentam que a possibilidade de limitação do número de participantes dos debates eleitorais alinha-se ao princípio democrático (art. 1º), em seu viés deliberativo, e ao direito à informação (art. 5º, XIV), pois permite discussões mais profundas e maior absorção de informações pelos cidadãos. Ademais, sustenta que somente essa interpretação respeita a liberdade de expressão e de programação jornalística das emissoras de rádio e televisão (art. 5º, IX, e art. 220, *caput*

e §1º) e o princípio de autonomia partidária (art. 17, §3º), pois garante a liberdade das emissoras na definição de sua programação jornalística e a autonomia do partido político para aprovar ou não o número de participantes no debate.

O julgamento final da ADI 5.488 ocorreu em 01 de setembro de 2016, portanto, após as convenções partidárias e dezesseis dias depois do início do período de propaganda eleitoral gratuita. Ainda que tenha sido proferida dias depois do início dos primeiros debates eleitorais, é forçoso reconhecer que a decisão do STF na ADI 5.488 foi temporalmente oportuna para conferir estabilidade jurídica ao andamento e aos resultados do processo eleitoral de 2016.

No mérito, os Ministros julgaram parcialmente procedente o pedido, consolidando entendimento que faculta às emissoras o convite a candidatos que não atendem o critério do *caput* do art. 46, mesmo sem a concordância dos candidatos aptos. Não acolheram, contudo, a possibilidade de que os partidos com representação superior a 09 Deputados sejam excluídos dos debates por deliberação dos candidatos que representem dois terços do aptos.

É o que diz o extrato da decisão:

Decisão: Concluindo o julgamento, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, conheceu em parte da ação e, na parte conhecida, julgou parcialmente procedente o pedido formulado para conferir interpretação conforme ao § 5º do art. 46 da Lei 9.504/97, para esclarecer que as emissoras ficam facultadas para convidar outros candidatos não enquadrados no critério do *caput* do art. 46, independentemente de concordância dos candidatos aptos, conforme critérios objetivos, que atendam os princípios da imparcialidade e da isonomia e o direito à informação, a ser regulamentado pelo Tribunal Superior Eleitoral, vencido, em parte, o Ministro Marco Aurélio, que julgava o pedido procedente, e vencidos os Ministros Ricardo Lewandowski (Presidente), Teori Zavascki, Rosa Weber, Edson Fachin e Celso de Mello, que julgavam improcedente o pedido. Reajustou seu voto o Ministro Roberto Barroso. Ausentes, justificadamente, o Ministro Gilmar Mendes, e, nesta assentada, os Ministros Ricardo Lewandowski (Presidente) e Celso de Mello. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia (Vice-Presidente). Plenário, 31.08.2016.

5.3. DECISÕES PROCEDENTES: PRINCIPAIS FUNDAMENTOS

Da coleção de argumentos utilizados pelos Ministros do STF na fundamentação das decisões procedentes, destacados na seção anterior, o mais recorrente é o que busca proteger o pluralismo político, mais especificamente, a participação política das minorias.

Nesse ímpeto, o STF recorreu diversas vezes ao artigo 1º da Constituição Federal de 1988, que estabelece o pluralismo político como um dos fundamentos das República

Federativa do Brasil. Ademais, o Tribunal também consignou com frequência a relevância do *caput* do art. 17 do Texto Constitucional, que resguarda o pluripartidarismo como um dos requisitos a ser observado para a criação, fusão e incorporação de partidos políticos.

O Ministro Marco Aurélio, por exemplo, em voto proferido na ADI 1.351, aponta de forma explícita a importância desses preceitos constitucionais:

Vê-se o relevo maior atribuído à multiplicidade política. Relembrem: como fundamento da República, versou-se o pluralismo político e, quanto aos partidos políticos, previu-se a livre criação, fazendo-se referência, de maneira clara, ao pluripartidarismo.

De acordo com o Ministro, a Constituição de 1988 assentou o pluralismo político como elemento basilar para a organização e funcionamento do sistema político brasileiro:

Em última análise, as previsões constitucionais encerram a neutralização da ditadura da maioria, afastando do cenário nacional óptica hegemônica e, portanto, totalitária. Concretizam, em termos de garantias, o pluralismo político tão inerente ao sistema proporcional, sendo com elas incompatível regramento estritamente legal a resultar em condições de exercício e gozo a partir da gradação dos votos obtidos.

Além de proteger minorias partidárias preexistentes, o preceito constitucional do pluralismo político também foi utilizado pelo Tribunal para preservar o direito de criação e funcionamento de novos partidos políticos. Mais especificamente, no julgamento da ADI 4.430, o Ministro-Relator Dias Toffoli sedimentou a tese de que a manutenção do mandato de parlamentar que migrar para nova legenda é harmônica com o preceito constitucional do pluralismo político:

Prestigiando a Constituição da República, o pluralismo político e o nascimento de novas legendas, não é consoante com o espírito constitucional retirar dos parlamentares que participarem da criação de novel partido a representatividade de seus mandatos e as benesses políticas que deles decorrem.

Em ação com objeto semelhante, o Ministro Luiz Fux, na ADI 5.105, buscou no pluralismo político a fundamentação para a manutenção do mandato parlamentar nos casos de mudança de partido político:

De todo modo – e este é o ponto central para o exame da presente ADI –, o reconhecimento da fidelidade partidária pelo STF sempre contemplou a existência de hipóteses excepcionais, em que a mudança de partido político não acarretaria a perda do cargo pelo parlamentar. Dentre essas exceções, fundamentadas em valores constitucionais como o pluralismo político e a liberdade de expressão, está a criação de nova

legenda, como restou reconhecido na Resolução nº 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral.

No julgamento da ADI 5.420, que questionava as novas regras de distribuição das sobras partidárias, o Ministro-Relator Dias Toffoli destacou que o sistema eleitoral deve *refletir o pluralismo político-ideológico presente na sociedade*:

Conseqüentemente, o partido político ou coligação que primeiro obtiver a maior média e, conseqüentemente, obtiver a primeira vaga remanescente, acabará por obter todas as vagas seguintes, enquanto possuir candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima (pelo menos 10% do quociente eleitoral). Ou seja, haverá uma tendência à concentração, em uma única sigla ou coligação, de todas os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima. Evidencia-se, pois, em tal regramento, a desconsideração da distribuição eleitoral de cadeiras baseada na proporcionalidade (art. 45 da CF/88), que é intrínseca ao sistema proporcional, em que as vagas são distribuídas aos partidos políticos de forma a refletir o pluralismo político-ideológico presente na sociedade, materializado no voto.

Contudo, é importante pontuar que a fragmentação do sistema partidário brasileiro – que já conta com mais de 30 partidos políticos representados no Congresso Nacional – tem suscitado novas reflexões entre os Ministros do STF a respeito das possibilidades e limites de interpretação do preceito constitucional do pluralismo político.

Exemplo paradigmático desse debate ocorreu no julgamento da ADI 5.311, ocorrido em 2015. Essa ação foi apresentada pelo Partido Republicano da Ordem Social (PROS) contra dois dispositivos legais da Lei nº 9.096/95, com a redação fixada pela Lei nº 13.107, de 24 de março de 2015, que estabelecem novos critérios para a criação e a fusão ou incorporação de partidos políticos.

O inteiro teor dos preceitos atacados pela ADI 5.311 é o seguinte:

Art.7º

[...]

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por 1/3 (um terço), ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Art.29

[...]

§ 9º Somente será admitida a fusão ou incorporação de partidos políticos que hajam obtido o registro definitivo do Tribunal Superior Eleitoral há, pelo menos, 5 (cinco) anos

Na fundamentação exposta pelo requerente, as referidas normas criam dificuldades injustificáveis à criação de partidos políticos, em oposição, entre outros, ao princípio do pluralismo político (art. 1º, V, CF/88).

No Supremo Tribunal Federal, a medida cautelar foi indeferida com base no entendimento de que as normas questionadas têm como objetivo fortalecer a coesão e coerência partidária, motivo que justificaria o controle qualitativa e quantitativa dos partidos políticos. Ademais, a Corte decidiu que as normas contestadas na ADI nº 5.311 também se harmonizam com o princípio constitucional da eficiência administrativa, na medida em que evitam a distribuição de recursos públicos eleitorais (fundo partidário e acesso à propaganda eleitoral gratuita) a agremiações partidárias sem expressividade e coesão interna.

Nesse julgamento, diversos Magistrados problematizaram o alcance do conceito de pluralismo político no atual quadro de excessiva fragmentação partidária. O Ministro Dias Toffoli, por exemplo, advertiu que o preceito constitucional do pluralismo político não abriga o atual quadro de pulverização partidária:

Não tenho dúvidas, portanto, que devem ser estabelecidos critérios mais rígidos para o registro de novos partidos políticos, como forma de desestimular a perigosa multiplicação das legendas no país. O pluripartidarismo, assegurado na Constituição de 1988, não dá guarida a um quadro de pulverização partidária; quadro esse que pode comprometer seriamente o nosso sistema democrático representativo.

Na mesma linha, o Ministro Edson Fachin alertou que a liberdade constitucional de criação de partidos não é absoluta e que o estabelecimento de regras nessa seara não significa necessariamente uma afronta ao fundamento do pluripartidarismo:

(...) estou salientando que a garantia constitucional da liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos não é absoluta. Também entendo que o estabelecimentos de regras que se coadunam com as finalidades, liberdade de criação e fusão, e com autonomia, fortalecem o sistema democrático e pluripartidário, e não o contrário.

Por sua vez, o Ministro Luís Roberto Barroso manifestou-se, no caso concreto, favoravelmente à constitucionalidade de norma com o objetivo de conter a pulverização partidária:

Vamos aplicar esse teste, que é o teste de razoabilidade constitucional, a essa hipótese. O motivo: a existência de uma multiplicação *ad infinitum* de partidos políticos. O objetivo: conter a pulverização partidária. Os meios: impedir que o filiado de um partido participe da criação de outro e também impedir que os partidos entrem em fusão ou incorporação em menos de cinco anos. O motivo me parece totalmente válido; o fim é legítimo; e os meios são razoáveis.

Já o Ministro Luiz Fux chamou a atenção para os riscos institucionais inerentes a um contexto de elevada fragmentação partidária:

Os reflexos dessa realidade sobre a dinâmica institucional brasileira são perversos. É que, em um universo em que predomina a fragilidade partidária, tem-se ambiente propício para o comprometimento das virtudes republicanas e da própria governabilidade. De fato, todo governo necessita de apoio no Legislativo para aprovação das deliberações de seu interesse e, para tal fim, desenvolve articulações políticas para a formação de bases parlamentares de sustentação. No entanto, à falta de partidos sólidos e ideologicamente consistentes, essas negociações, frequentemente, deixam de ser institucionais e programáticas e passam a ser personalizadas e fisiológicas.

Em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes posicionou-se favoravelmente ao estabelecimento de um mínimo de densidade normativa à liberdade constitucional de criação de partidos:

Em relação ao segundo ponto, como já destaquei, a mim me parece que também o que se busca é dar um mínimo de densidade normativa a essa ideia da liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos que, como já destacou especialmente agora o ministro Fachin, tem parâmetros no próprio texto constitucional - não se trata de uma cláusula aberta -, inclusive, com remissão à ideia de reserva legal.

Sob uma perspectiva de eficiência administrativa, a Ministra-Relatora Cármen Lúcia reconheceu, no caso concreto, a constitucionalidade de mecanismos de controles quantitativo e qualitativo na formação dos partidos:

Assim, o aperfeiçoamento dos mecanismos de controles quantitativo e qualitativo na formação dos partidos, buscado na legislação impugnada, assume também a função de tutela do princípio da eficiência administrativa dos gastos de recursos públicos, à medida em que, sem coibir a formação de novas agremiações, atribui-lhes maior expressividade, estancando gastos públicos vultosos, seja na repartição do fundo partidário, seja pelo acesso aos horários de propaganda em rádio e televisão, também subsidiados pelo contribuinte.

Diante desse cenário, pode-se afirmar que algumas decisões do STF, fundamentadas preceito constitucional do pluralismo político, contribuíram, de fato, para o agravamento desse quadro de fragmentação partidária. A declaração de inconstitucionalidade da cláusula de barreira (ADI 1.351) e da perda de mandato do parlamentar que migrar para nova legenda (ADI 4.430 e ADI 5.105) são exemplos de decisões que não contribuíram para conter a criação proliferação excessiva de novos partidos políticos.

Por outro lado, é forçoso reconhecer que a composição mais recente da Corte tem sinalizado na direção de uma interpretação mais restritiva sobre o fundamento

constitucional do pluralismo político. Os votos proferidos na ADI 5.311, analisados acima, são sinais relevantes de uma possível mudança de paradigma interpretativo, no sentido de reconhecer a constitucionalidade de normas que fortaleçam o controle quantitativo e qualitativo dos partidos políticos e, conseqüentemente, impeçam a proliferação de agremiações sem representação política e lastro social robusto. Contudo, por ser incipiente e imprevisível, a análise dessa transição interpretativa não pode ser aprofundada nas linhas desta pesquisa, mas deverá animar, certamente, trabalhos futuros sobre a atuação do STF no controle de constitucionalidade de leis eleitorais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescente protagonismo do Poder Judiciário na definição de questões políticas e sociais controversas tem fundamentado uma série de estudos acadêmicos sobre a judicialização da política no âmbito do Supremo Tribunal Federal (Brandão, 2012; Campos, 2014; Pogrebinski, 2012; Vianna *et al.*, 1999; Vieira, 2008).

Inserida nesse contexto mais amplo, esta dissertação teve como objetivo oferecer explicações gerais sobre a dinâmica do controle de constitucionalidade da legislação eleitoral entre os anos de 1988 e 2016. Mais especificamente, propôs-se responder (i) em que medida as ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra leis eleitorais podem ser interpretadas como reação política de minorias partidárias ao processo legislativo ordinário e (ii) qual o padrão decisório do STF no âmbito do controle de constitucionalidade de leis eleitorais

Para tanto, foram analisados os perfis dos requerentes, a cronologia de ajuizamento das ações, os temas questionados e as decisões proferidas pelo STF no universo das 62 ADIs interpostas contra leis eleitorais entre 1988 e 2016.

A primeira observação factual é a de que os partidos políticos são os principais protagonistas no controle de constitucionalidade de leis eleitorais, sendo responsáveis por 67,7% das 62 ADIs-Eleitorais propostas entre 1988 e 2016. Ademais, verificou-se que essa participação tem sido altamente fragmentada e sem destaque para nenhuma agremiação em especial, diferentemente do que ocorre no âmbito das ADIs-Federais, em que os principais partidos de oposição concentram grande parte das ações propostas.

Diante da centralidade dos partidos políticos na propositura de ADIs-Eleitorais, outra constatação interessante desta pesquisa é de que o grupo as legendas de médio e grande porte foi o que mais ajuizou ações diretas de inconstitucionalidade contra dispositivos da legislação eleitoral entre 1988 e 2016. No total, os partidos com mais de 20 Deputados Federais propuseram 54,76% das ações, enquanto que os partidos pequenos, com menos de 20 Deputados Federais, foram responsáveis por 45,24% das 42 ADIs-Eleitorais propostas por agremiações políticas.

Da análise temporal das ADIs-Eleitorais, verificou-se que a maior parte das ações de autoria dos partidos políticos foi proposta após o início das convenções partidárias imediatamente subsequentes à edição do dispositivo questionado, o que não nos permite interpretar tais ações como reações políticas ao processo legislativo ordinário.

A partir dessas duas observações factuais, não se confirma a hipótese de que o fenômeno da judicialização da legislação eleitoral no Brasil é resultado de reações políticas de grupos minoritários ao processo legislativo ordinário. Em primeiro lugar, porque não são os partidos pequenos os principais proponentes das 62 ADIs-Eleitorais propostas entre 1988 e 2016. Em segundo lugar, porque quase 60% das ações propostas por partidos políticos foram ajuizadas depois do início das convenções partidárias. Em conjunto, tais fatores minimizam o alcance da aplicação generalizada da hipótese de judicialização da legislação eleitoral como reação política de minorias partidárias ao processo legislativo ordinário.

No que diz respeito à atuação do Supremo Tribunal Federal, verificou-se que as leis eleitorais têm sido suspensas ou invalidadas com mais frequência do que as demais leis federais. Isso significa dizer que a postura contramajoritária do STF tem sido comparativamente mais comum nos julgamentos das ADIs-Eleitorais do que no universo das ADIs-Federais. Mais especificamente, a percentual de ADIs-Eleitorais julgadas procedentes pelo STF (24,2%) é 2,6 vezes superior ao observado no universo das ADIs-Federais (9,2%). Isso significa que uma a cada cinco ADIs-Eleitorais ajuizadas foi julgada procedente pelo Supremo Tribunal Federal.

A partir dessas observações, não se sustenta, no universo das leis eleitorais, a hipótese de que a atuação contramajoritária do STF no controle de constitucionalidade de leis federais é limitada. O fato é que o índice de procedência das 62 ADIs-Eleitorais foi de 24,2%, percentual elevado por si só e ainda mais relevante quando comparado com o universo das ADIs-Federais, em que a taxa de êxito tem sido de apenas 9,2%.

Merece destaque também a observação factual sobre a maior celeridade dos julgamentos das ações diretas de inconstitucionalidade relacionadas à legislação eleitoral, tanto em relação ao pedido liminar quanto ao mérito. Observou-se que o prazo de apreciação das ADIs-Federais é aproximadamente três vezes superior ao tempo de duração dos julgamentos no universo de ADIs-Eleitorais. Nessa perspectiva temporal, verificou-se também, com base nos cronogramas dos processos eleitorais, que a maioria das decisões proferidas pelo STF no controle de constitucionalidade de leis eleitorais ocorreu de forma tempestiva (67,39%), o que confere ao STF papel relevante para a segurança e estabilidade jurídica dos processos eleitorais.

Sobre o conteúdo das decisões, percebeu-se que, ao longo desse período, o STF recorreu diversas vezes ao preceito constitucional do pluralismo político para resguardar o direito de funcionamento e participação política das minorias partidárias. Contudo,

constatou-se, também, que tem crescido entre os Ministros da Corte a adesão a uma interpretação mais restritiva do fundamento constitucional do pluralismo político, no sentido de reconhecer a constitucionalidade de normas que fortaleçam o controle quantitativo e qualitativo dos partidos políticos.

Por fim, deve-se frisar que a judicialização da legislação eleitoral não está restrita às ADIs-Eleitorais, que foram analisadas nesta pesquisa. De forma complementar a este estudo, entende-se como fundamental o desenvolvimento de investigações futuras a respeito da atuação jurisdicional e normativa do Tribunal Superior Eleitoral.

ANEXO A – ADIs ANALISADAS

Ação	Norma	Entrada no STF	Resultado	Requerente
ADI 353	LC nº 64/1990	23/08/1990	Extinto sem julgamento de mérito	Federação Nacional de Associações de Fiscais Estaduais
ADI 354	Lei nº 4.737/1965	27/08/1990	Improcedente	Partido Político
ADI 370	Lei nº 4.737/1965	24/09/1990	Prejudicada	Partido Político
ADI 1082	LC nº 64/1990	15/06/1994	Improcedente	Partido Político
ADI 1351	Lei nº 9.096/1995	28/09/1995	Procedente	Partido Político
ADI 1354	Lei nº 9.096/1995	06/10/1995	Procedente	Partido Político
ADI 1363	Lei nº 9.096/1995	30/10/1995	Improcedente	Assembléia
ADI 1459	Lei nº 4.737/1965	21/05/1996	Procedente em Parte	Partido Político
ADI 1460	Lei nº 4.737/1965	22/05/1996	Prejudicada	Procurador-Geral da República
ADI 1465	Lei nº 9.096/1995	29/05/1996	Improcedente	Partido Político
ADI 1493	LC nº 64/1990	19/08/1996	Extinto sem julgamento de mérito	Partido Político
ADI 1805	Lei nº 9.504/1997	18/03/1998	Aguardando Julgamento (com liminar indeferida)	Partido Político
ADI 1813	Lei nº 9.504/1997	31/03/1998	Extinto sem julgamento de mérito	Partido Político
ADI 1817	Lei nº 9.504/1997	13/04/1998	Improcedente	Partido Político
ADI 1822	Lei nº 9.504/1997	29/04/1998	Extinto sem julgamento de mérito	Partido Político
ADI 2530	Lei nº 9.504/1997	19/09/2001	Aguardando Julgamento (com liminar deferida)	Procurador-Geral da República
ADI 2677	Lei nº 9.096/1995	20/06/2002	Aguardando Julgamento (com liminar indeferida)	Partido Político
ADI 2934	LC nº 64/1990	15/07/2003	Aguardando Julgamento (sem liminar)	Procurador-Geral da República
ADI 2942	Lei nº 4.737/1965	22/07/2003	Prejudicada	Partido Político
ADI 3305	Lei nº 9.504/1997	16/09/2004	Improcedente	Partido Político
ADI 3407	LC nº 64/1990	14/02/2005	Extinto sem julgamento de mérito	Partido Político
ADI 3592	Lei nº 9.504/1997	28/09/2005	Improcedente	Partido Político
ADI 3606	Lei nº 9.096/1995	03/11/2005	Extinto sem julgamento de mérito	Associação Brasileira de Eleitores
ADI 3741	Lei nº 9.504/1997	31/05/2006	Improcedente	Partido Político
ADI 3742	Lei nº 9.504/1997	08/06/2006	Procedente em Parte	Partido Político
ADI 3743	Lei nº 9.504/1997	08/06/2006	Improcedente	Partido Político

Ação	Norma	Entrada no STF	Resultado	Requerente
ADI 3758	Lei nº 9.504/1997	10/07/2006	Extinto sem julgamento de mérito	Ordem dos Músicos do Brasil
ADI 3759	Lei nº 9.504/1997	11/07/2006	Extinto sem julgamento de mérito	Partido Político
ADI 3986	Lei nº 9.504/1997	08/11/2007	Aguardando Julgamento (sem liminar)	Partido Político
ADI 4089	LC nº 64/1990	13/06/2008	Aguardando Julgamento (sem liminar)	Partido Político
ADI 4106	Lei nº 9.504/1997	11/07/2008	Aguardando Julgamento (sem liminar)	Partido Político
ADI 4352	Lei nº 9.504/1997	03/12/2009	Aguardando Julgamento (sem liminar)	Partido Político
ADI 4430	Lei nº 9.504/1997	11/06/2010	Procedente em Parte	Partido Político
ADI 4451	Lei nº 9.504/1997	24/08/2010	Aguardando Julgamento (com liminar deferida)	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ADI 4467	Lei nº 9.504/1997	24/09/2010	Aguardando Julgamento (com liminar deferida)	Partido Político
ADI 4513	Lei nº 9.504/1997	17/12/2010	Aguardando Julgamento (sem liminar)	Partido Político
ADI 4532	Lei nº 9.504/1997	27/12/2010	Aguardando Julgamento (sem liminar)	Procurador-Geral da República
ADI 4542	Lei nº 9.504/1997	21/01/2011	Aguardando Julgamento (sem liminar)	Partido Político
ADI 4578	LC nº 64/1990	31/03/2011	Improcedente	Confederação Nacional das Profissões Liberais
ADI 4617	Lei nº 9.096/1995	07/06/2011	Procedente em Parte	Procurador-Geral da República
ADI 4650	Lei nº 9.504/1997 / Lei nº 9.096/1995	05/09/2011	Procedente em Parte	OAB
ADI 4741	Lei nº 9.504/1997	20/03/2012	Extinto sem julgamento de mérito	Partido Político
ADI 4795	Lei nº 9.504/1997	11/06/2012	Prejudicada	Partido Político
ADI 4856	Lei nº 9.504/1997	19/09/2012	Aguardando Julgamento (sem liminar)	Partido Político
ADI 4899	Lei nº 9.504/1997	16/01/2013	Aguardando Julgamento (sem liminar)	Procurador-Geral da República
ADI 4989	Lei nº 9.504/1997	17/06/2013	Aguardando Julgamento (sem liminar)	Procurador-Geral da República
ADI 5105	Lei nº 9.504/1997 / Lei nº 9.096/1995	31/03/2014	Procedente	Partido Político
ADI 5116	Lei nº 9.096/1995	25/04/2014	Prejudicada	Partido Político
ADI 5159	Lei nº 9.504/1997	04/09/2014	Prejudicada	Partido Político
ADI 5311	Lei nº 9.504/1997 / Lei nº 9.096/1995	20/04/2015	Aguardando Julgamento (com liminar indeferida)	Partido Político

Ação	Norma	Entrada no STF	Resultado	Requerente
ADI 5394	Lei nº 9.504/1997	02/10/2015	Aguardando Julgamento (com liminar deferida)	OAB
ADI 5398	Lei nº 9.096/1995	15/10/2015	Aguardando Julgamento (sem liminar)	Partido Político
ADI 5420	Lei nº 4.737/1965	23/11/2015	Aguardando Julgamento (com liminar deferida)	Procurador-Geral da República
ADI 5423	Lei nº 9.504/1997	26/11/2015	Improcedente	Partido Político
ADI 5478	Lei nº 9.096/1995	22/02/2016	Aguardando Julgamento (sem liminar)	Procurador-Geral da República
ADI 5487	Lei nº 9.504/1997	17/03/2016	Procedente em Parte	Partido Político
ADI 5488	Lei nº 9.504/1997	21/03/2016	Procedente em Parte	Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ADI 5491	Lei nº 9.504/1997	04/04/2016	Improcedente	Partido Político
ADI 5494	Lei nº 9.096/1995	06/04/2016	Aguardando Julgamento (sem liminar)	Partido Político
ADI 5507	Lei nº 9.504/1997	28/04/2016	Aguardando Julgamento (sem liminar)	Procurador-Geral da República
ADI 5525	Lei nº 4.737/1965	13/05/2016	Aguardando Julgamento (sem liminar)	Procurador-Geral da República
ADI 5577	Lei nº 9.504/1997	19/08/2016	Improcedente	Partido Político

BIBLIOGRAFIA

ACKERMAN, B. A. **We the people**. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1991.

AQUINO, L. M. C.; CAMPOS, A. G. Acesso à justiça nos juizados especiais federais. *Boletim de Análise Político-Institucional. Políticas Sociais (IPEA)*, v. 3, p. 17–64, 2009.

BARROSO, L. R. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. *(Syn)thesis*, v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012.

_____. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BENVINDO, J. Z. A “última palavra”, o poder e a história : o supremo tribunal federal e o discurso de supremacia no constitucionalismo brasileiro. *Revista de informação legislativa*, v. 51, n. 201, p. 71–95, 2014.

BICKEL, A. M. **The least dangerous branch : the Supreme Court at the bar of politics**. 2. ed. New Haven & Londres: Yale University Press, 1986.

BRANDÃO, R. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris - RJ, 2012.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 26 nov. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm> . Acesso em: 26 nov. 2016.

_____. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 26 nov. 2016.

_____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 1.351/DF**. Acórdão. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 07 de dezembro de 2006.

_____. **ADI n. 1.354/DF**. Acórdão. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 07 de dezembro de 2006.

_____. **ADI n. 1.459/DF**. Acórdão. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, 17 de março de 1999.

_____. **ADI n. 2.530/DF**. Medida Cautelar. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 21 de novembro de 2003.

_____. **ADI n. 3.742/DF**. Acórdão. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 06 de setembro de 2006.

_____. **ADI n. 4.430/DF**. Acórdão. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 29 de junho de 2012.

_____. **ADI n. 4.451/DF**. Acórdão. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, 1º de julho de 2011.

_____. **ADI n. 4.467/DF**. Medida Cautelar. Relator: Min. Ellen Gracie. Brasília, 30 de

setembro de 2010.

_____. **ADI n. 4.617/DF**. Acórdão. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 19 de junho de 2013.

_____. **ADI n. 4.650/DF**. Acórdão. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015.

_____. **ADI n. 5.105/DF**. Acórdão. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 1º de outubro de 2015.

_____. **ADI n. 5.311/DF**. Acórdão. Relator: Min. Cármen Lucia. Brasília, 30 de setembro de 2015.

_____. **ADI n. 5.394/DF**. Medida Cautelar. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, 12 de novembro de 2015.

_____. **ADI n. 5.420/DF**. Medida Cautelar. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 03 de dezembro de 2015.

_____. **ADI n. 5.487/DF**. Medida Cautelar. Relator: Min. Rosa Weber. Brasília, 25 de agosto de 2016.

_____. **ADI n. 5.488/DF**. Medida Cautelar. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 31 de agosto de 2016.

CAMPOS, C. A. DE A. **Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CAPPELLETTI, M. **Juízes legisladores?** 1. ed. Porto Alegre: SAFE, 1993.

CARVALHO, E. R. DE. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia e Política**, n. 23, p. 127–139, 2004.

CASTRO, M. F.. O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n.34, p. 147-156, 1997.

COSTA, Alexandre Araújo ; BENVINDO, Juliano Zaiden . A Quem Interessa o Controle Concentrado de Constitucionalidade?: O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais. SSRN, 2014

DWORKIN, R. **O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana**. Martins Fontes, 2006.

FEREJOHN, J. Judicializing politics, politicizing law. **Law and Contemporary Problems**, v. 65, n. 3, p. 41–68, 2002.

GINSBURG, Tom. The global spread of constitutional review. In: WHITTINGTON, Keith; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. **The Oxford handbook of law and politics**. New York: Oxford University Press, 2008.

GOMES, J. J. **Direito Eleitoral**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

HIRSCHL, R. The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 93-118, 2008.

HOGG, P. W.; BUSHHELL, A. A. The Charter Dialogue Between Courts and Legislatures (Or Perhaps The Charter of Rights Isn't Such A Bad Thing After All). **Osgood Hall Law**

Journal, v. 35, n. 1, p. 75-107, 1997.

JÚNIOR, V. E. M. F. Poder Judiciário e Competição Política no Brasil: uma Análise das Decisões do TSE e do STF sobre as Regras Eleitorais. **Tese de Doutorado**, 2008.

NETO, C. P. DE S.; SARMENTO, D. Notas Sobre Jurisdição Constitucional E Democracia: a Questão Da“Última Palavra” E Alguns Parâmetros De Autocontenção Judicial. **Revista Quaestio Iuris**, v. 6, p. 119–161, 2013.

NUNES JÚNIOR, A. T. A judicialização da política no Brasil: análise das decisões do TSE e do STF sobre verticalização das coligações e fidelidade partidária. **Tese de Doutorado**. Universidade de Brasília, 2014.

POGREBINSCHI, T. **Judicialização ou representação?: política, direito e democracia no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Elsevier, 2012.

RIOS-FIGUEROA, J.; TAYLOR, M. M. Institutional Determinants of the Judicialisation of Policy in Brazil and Mexico. **Journal of Latin American Studies**, v. 38, n. 4, p. 739-766, 2006.

SARMENTO, D. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. IN: SOUZA NETO, CP; SARMENTO, D. **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SOARES, J. DE R. B. DE. Ativismo Judicial no Brasil: o Supremo Tribunal Federal como arena de deliberação política. **Tese de Doutorado**. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

TATE, C. N. Why the Expansion of Judicial Power? *In: The Global Expansion of Judicial Power*. NYU Press, 1995. p. 27–38.

TATE, C. N.; VALLINDER, T. The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics. *In: The Global Expansion of Judicial Power*. New York: NYU Press, 1995. p. 1–10.

TUSHNET, M. V. **Taking the Constitution away from the courts**. Princeton University Press, 1999.

VIANNA, L. W. *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Editora Revan, 1999.

VIEIRA, O. V. Supremocracia. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 441–464, 2008.

WALDRON, J. **A dignidade da legislação**. Martins Fontes, 2003.

WEBER, R. P. **Basic Content Analysis**. Iowa City: SAGE, 1990.