



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

**Marina Braga Lima Albano Mota**

**INTERAÇÕES JUDICIÁRIO-LEGISLATIVO-EXECUTIVO NOS CASOS DA  
“PORTABILIDADE DE VOTOS” E DO “FINANCIAMENTO DA POLÍTICA POR  
PESSOAS JURÍDICAS”: UM OLHAR À LUZ DAS TEORIAS DO DIÁLOGO  
CONSTITUCIONAL.**

Brasília  
2017

**Marina Braga Lima Albano Mota**

**INTERAÇÕES JUDICIÁRIO-LEGISLATIVO-EXECUTIVO NOS CASOS DA  
“PORTABILIDADE DE VOTOS” E DO “FINANCIAMENTO DA POLÍTICA POR  
PESSOAS JURÍDICAS”: UM OLHAR À LUZ DAS TEORIAS DO DIÁLOGO  
CONSTITUCIONAL.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Augusto de Andrade Barbosa.

Área de Concentração: Poder Legislativo.

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo.

Brasília  
2017

## Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Mota, Marina Braga Lima Albano.

Interações Judiciário – Legislativo - Executivo nos casos da “portabilidade de votos” e do “financiamento da política por pessoas jurídicas” [manuscrito] : um olhar à luz das teorias do diálogo constitucional / Marina Braga Lima Albano Mota. -- 2017.

127 f.

Orientador: Leonardo Augusto de Andrade Barbosa.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017.

1. Controle da constitucionalidade, Brasil. 2. Separação de poderes, Brasil. 3. Fidelidade partidária, estudo de caso, Brasil. 4. Política e governo, financiamento, estudo de caso, Brasil. I. Título.

CDU 340.131.5:342.33(81)



## FOLHA DE APROVAÇÃO

**Título:** Interações judiciário-legislativo-executivo nos casos de "portabilidade de votos" e do "financiamento da política por pessoas jurídicas": um olhar à luz das teorias do diálogo constitucional.

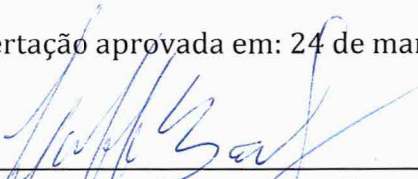
**Autor (a):** Marina Braga Lima Albano Mota

**Área de concentração:** Poder Legislativo

**Linha de pesquisa:** Processos Políticos do Poder Legislativo

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.


Dissertação aprovada em: 24 de março de 2017.

  
\_\_\_\_\_  
**Prof. Dr. Leonardo Augusto de Andrade Barbosa**

Presidente - Cefor/Câmara dos Deputados

  
\_\_\_\_\_  
**Profa. Dr. Ricardo de João Braga**

Membro Cefor/Câmara dos Deputados

  
\_\_\_\_\_  
**Profa. Dr. Alexandre Araújo Costa**

Membro - Universidade de Brasília - UNB

## RESUMO

Ao enunciar que todos os poderes — Judiciário, Legislativo e Executivo — são, igualmente, legítimos intérpretes da Constituição, as teorias do diálogo propõem uma abordagem alternativa e conciliadora: como nenhum poder detém o monopólio da interpretação, o significado da Constituição é resultado da interação dos poderes entre si e/ou com outros atores. Ao retirar o Poder Judiciário do centro do constitucionalismo e afirmar que suas decisões são sempre passíveis de reversão pelas instâncias políticas eleitas, a perspectiva dialógica almeja atenuar o problema da dificuldade contramajoritária e compatibilizar o controle judicial de constitucionalidade com a democracia. À luz desse referencial teórico, o objetivo deste trabalho consiste em investigar, por meio de estudos de caso, como se deram as interações entre Judiciário, Legislativo e Executivo na interpretação sobre a (in)constitucionalidade da “portabilidade de votos” e do “financiamento da política por pessoas jurídicas”. Pretende-se, com isso, examinar em que medida as teorias do diálogo são capazes de explicar a dinâmica das relações entre os três poderes nesses dois casos concretos. Para isso, serão utilizadas como parâmetro as definições de “diálogo constitucional” elaboradas por Meuwese e Snel (2013) e Fisher (2014). Os primeiros entendem o diálogo como uma cooperação entre poderes com a finalidade compartilhada de aperfeiçoar a interpretação constitucional. O segundo, por sua vez, conceitua o diálogo como a mera interação entre poderes que interpretam a Constituição e, nesse processo, controlam-se e desafiam-se continuamente. Diferentemente da definição de Meuwese e Snel (2013), não há, em Fisher (2014), uma preocupação com a natureza da interação: segundo ele, o diálogo prescinde de uma troca de argumentos em busca da melhor interpretação para a Constituição. A análise dos estudos de caso mostrou que as interações entre os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo se aproximaram mais da concepção de “diálogo constitucional” concebida por Fisher (2014) do que da formulada por Meuwese e Snel (2013). No entanto, observou-se a presença do conceito de “diálogo constitucional” proposto por Meuwese e Snel (2013) nos discursos de alguns Ministros e nas ementas de acórdãos do STF, revelando que houve, por parte do Judiciário, uma apropriação da metáfora do diálogo com o propósito de justificar sua atuação nos dois casos concretos. Ao final, conclui-se que, diante de controvérsias que interferem no sistema partidário-eleitoral, as instâncias políticas (Legislativo e Executivo) tendem a reagir de forma imediata e adversarial, disputando entre si e/ou com o Judiciário a última palavra sobre o sentido da Constituição.

**Palavras-chave:** controle de constitucionalidade; separação de poderes; teorias do diálogo; diálogo constitucional; portabilidade de votos; financiamento da política por pessoas jurídicas.

## ABSTRACT

By stating that all branches of government — Judiciary, Legislative and Executive — are legitimate interpreters of the Constitution, dialogue theories propose an alternative and conciliatory approach to constitutional theory. Taking into account that none of the branches holds the monopoly of constitutional interpretation, the meaning of the Constitution is the result of the interaction between themselves and other actors. The dialogic perspective seeks to overcome the problem of the “counter-majoritarian difficulty” and to reconcile judicial review with democracy by taking the Judiciary off the center of constitutional politics and affirming that judicial decisions are reviewable by elected political bodies. In the light of this theoretical framework, this research aims at examining, through case studies, how the Judiciary, Legislative and Executive interacted while interpreting the (in)constitutionality of the “portability of votes” and the “corporate funding of political parties and electoral campaigns”. The investigation draws on these cases to assess to what extent dialogue theories are capable of explaining the dynamics of relations between the branches of government. The analysis departs from the definitions of “constitutional dialogue” developed by Meuwese and Snel (2013) and Fisher (2014). While the former understands dialogue as cooperation between the branches with the shared purpose of improving constitutional interpretation, the latter conceptualizes dialogue as the mere interaction between branches that interpret the Constitution and, in this process, are continuously checked and challenged. Unlike the definition of Meuwese and Snel (2013), Fisher’s (2014) concept of constitutional dialogue is not concerned with the nature of the interaction. According to him, dialogue does not require an exchange of arguments in the search of the best interpretation for constitutional norms. The analysis of the case studies showed that the interactions between the Judiciary, Legislative and Executive came closer to the conception of “constitutional dialogue” conceived by Fisher (2014) than to the one formulated by Meuwese and Snel (2013). Nonetheless, the opinions of some Justices and the syllabus of the cases analyzed relied on the concept of “constitutional dialogue” proposed by Meuwese and Snel (2013), thereby pointing to a judicial misappropriation of the dialogue metaphor with the purpose of better justifying its decisions. The thesis concludes that, in the face of controversies that involve the party-electoral system, the political sphere (Legislative and Executive) tend to react to decisions in an immediate and adversarial manner. They end up disputing with each other and/or with the Judiciary who will have the last say about the meaning of the Constitution.

**Keywords:** judicial review; separation of powers; dialogue theories; constitutional dialogue; portability of votes; corporate funding of political parties and electoral campaigns.

## LISTA DE SIGLAS

- ADI — Ação Direta de Inconstitucionalidade.
- AGU — Advocacia-Geral da União.
- CCJ — Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (do Senado Federal).
- CCJC — Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (da Câmara dos Deputados).
- CD — Câmara dos Deputados.
- CF/88 — Constituição Federal de 1988.
- CFOAB — Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.
- CFT — Comissão de Finanças e Tributação.
- CN — Congresso Nacional.
- DEM — Democratas.
- DF — Distrito Federal.
- EC — Emenda Constitucional.
- LE — Lei das Eleições.
- LOA — Lei Orçamentária Anual.
- LPP — Lei dos Partidos Políticos.
- MPF — Ministério Público Federal.
- MS — Mandado de Segurança.
- PEN — Partido Ecológico Nacional.
- PHS — Partido Humanista da Solidariedade.
- PL — Projeto de Lei Ordinária; ou Partido Liberal.
- PLC — Projeto de Lei da Câmara dos Deputados.
- PMB — Partido da Mulher Brasileira.
- PMDB — Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
- PP — Partido Progressista.
- PPS — Partido Popular Socialista.
- PR — Partido da República.
- PROS — Partido Republicano da Ordem Social.
- PSD — Partido Social Democrático.
- PSDB — Partido da Social Democracia Brasileira.
- PT — Partido dos Trabalhadores.
- PTB — Partido Trabalhista Brasileiro.
- REDE — Rede Sustentabilidade.
- RICD — Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

RISF — Regimento Interno do Senado Federal.

SD — Solidariedade.

SF — Senado Federal.

STF — Supremo Tribunal Federal.

TSE — Tribunal Superior Eleitoral.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>1 TEORIAS DO DIÁLOGO</b> .....	<b>12</b>
1.1 Introdução .....	12
1.2 Teorias do diálogo.....	12
1.3 Teorias do diálogo no debate acadêmico canadense.....	17
1.4 A sistematização das teorias do diálogo segundo Bateup (2006).....	26
1.5 A diversidade das teorias do diálogo e os conceitos de “diálogo constitucional” segundo Meuwese e Snel (2013) e Fisher (2014).....	35
1.6 Aspectos metodológicos .....	39
<b>2 ESTUDO DE CASO 1: “PORTABILIDADE DE VOTOS”</b> .....	<b>42</b>
2.1 Introdução .....	42
2.2 Supremo e Congresso: decisões judiciais vs. respostas legislativas .....	42
2.2.1 ADIs nºs 4.430 e 4.795 vs. Lei nº 12.875/2013 .....	43
2.2.2 ADI nº 5.105 vs. Lei nº 13.107/2015 .....	57
<b>3 ESTUDO DE CASO 2: “FINANCIAMENTO DA POLÍTICA POR PESSOAS JURÍDICAS”</b> .....	<b>67</b>
3.1 Introdução .....	67
3.2 Supremo, Congresso e Presidência: decisão judicial vs. respostas do Legislativo e do Executivo .....	67
3.2.1 ADI nº 4.650 .....	69
3.2.2 PEC nº 182/2007 e PL nº 5.735/2013 (e veto do Executivo) .....	81
<b>4 ANÁLISE DOS ESTUDOS DE CASO DA “PORTABILIDADE DE VOTOS” E DO “FINANCIAMENTO DA POLÍTICA POR PESSOAS JURÍDICAS” À LUZ DAS TEORIAS DO DIÁLOGO CONSTITUCIONAL</b> .....	<b>96</b>
4.1 Introdução .....	96
4.2 Possibilidade de superação legislativa de decisões de inconstitucionalidade segundo a jurisprudência do STF.....	96
4.3 Referência às “teorias do diálogo” nos discursos dos Ministros do STF .....	101
4.4 Interações entre os poderes nos casos da “portabilidade de votos” e do “financiamento da política por pessoas jurídicas”: diálogo constitucional? .....	110
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>116</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>120</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como propósito investigar as interações entre os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo na interpretação sobre a (in)constitucionalidade da “portabilidade de votos” e do “financiamento da política por pessoas jurídicas”. A partir desses dois estudos de caso, pretende-se avaliar se as teorias do diálogo são capazes de explicar, de forma consistente, a dinâmica das relações entre os três poderes. Para isso, esta dissertação foi dividida em quatro capítulos.

O Capítulo 1 discorrerá sobre as teorias do diálogo<sup>1</sup>. Elas pretendem ser uma alternativa às teorias da última palavra, que apresentam visões antagônicas sobre qual poder — Judiciário ou Legislativo — deveria dar a última palavra em face de uma controvérsia constitucional. De um lado, a perspectiva da supremacia judicial confere essa tarefa ao Judiciário. De outro, a vertente associada à supremacia legislativa atribui ao Legislativo o dever de dirimir a questão. Em oposição à dicotomia das teorias da última palavra, despontam as teorias dialógicas, que sugerem uma abordagem conciliadora: repudiam a polarização supremacia judicial vs. supremacia legislativa e, em termos gerais, propõem que a interpretação da Constituição é uma construção dialógica, colaborativa e argumentativa entre diversos atores constitucionais (poderes, sociedade, entre outros). A apresentação das teorias do diálogo à luz do debate acadêmico canadense, da sistematização empreendida por Bateup (2006) e das definições de “diálogo constitucional” propostas por Meuwese e Snel (2013) e Fisher (2014) tem como propósito situar o leitor no contexto da pesquisa, oferecendo-lhe uma síntese do referencial teórico que, ao repensar o papel dos poderes na interpretação da Constituição, almeja atenuar o problema da dificuldade contramajoritária e, assim, compatibilizar o controle judicial de constitucionalidade com a democracia. Este capítulo cuidará, ainda, dos aspectos metodológicos que guiarão os estudos de caso que serão expostos nos capítulos subsequentes.

Os Capítulos 2 e 3 versarão, respectivamente, sobre os estudos de caso da “portabilidade de votos” e do “financiamento da política por pessoas jurídicas”. Em cada um deles, serão apresentadas as principais decisões do Judiciário e as respectivas respostas do Legislativo e do Executivo sobre o tema. Além de apresentar a cronologia detalhada dos acontecimentos, ao longo da descrição de ambos os casos, buscar-se-á também agregar o contexto político do momento em que as ações e reações institucionais se desencadearam.

---

<sup>1</sup> Os termos “teorias do diálogo”, “teorias dialógicas”, “diálogos institucionais” e “diálogos constitucionais” são utilizados de forma equivalente ao longo desta dissertação.

Finalmente, o Capítulo 4 tem como escopo analisar os estudos de caso narrados nos Capítulos 2 e 3 à luz das teorias do diálogo discutidas no Capítulo 1, especialmente das perspectivas de “diálogo constitucional” concebidas por Meuwese e Snel (2013) e Fisher (2014). Ao confrontar os casos concretos da “portabilidade de votos” e do “financiamento da política por pessoas jurídicas” com as definições de “diálogo constitucional” propostas por esses autores, pretende-se avaliar em que medida a metáfora do diálogo é capaz de explicar as interações entre os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo nos dois episódios sob exame.

# 1 TEORIAS DO DIÁLOGO

## 1.1 Introdução

Este capítulo visa apresentar uma síntese das teorias do diálogo. Corrente teórica relativamente recente, ela surgiu com o intuito de contornar o problema da dificuldade contramajoritária ao repensar o papel dos três poderes no controle de constitucionalidade<sup>2</sup>. Ao contrário das teorias da última palavra, que oferecem perspectivas opostas sobre qual poder deveria dar a última palavra sobre o sentido da Constituição<sup>3</sup>, as teorias dialógicas buscam escapar do dualismo supremacia judicial vs. supremacia legislativa, propondo uma terceira via de entendimento. De forma resumida, elas defendem que a interpretação da Constituição é uma atividade compartilhada que envolve a participação conjunta dos poderes do Estado e de outros atores, tal como a própria sociedade. Inicialmente, as teorias do diálogo serão tratadas a partir do debate acadêmico que se estabeleceu quando o Canadá adotou, em 1982, uma Declaração de Direitos e, com ela, o controle judicial de constitucionalidade. Na sequência, a disseminação das teorias dialógicas na literatura acadêmica será ilustrada a partir da sistematização empreendida por Bateup (2006), que as categorizou em sete grupos. Tendo em vista essa diversidade de teorias (supostamente) dialógicas e a fim de estabelecer um parâmetro para a análise que será realizada no Capítulo 4, ao final deste capítulo, serão apresentadas duas definições de “diálogo constitucional”: a de Meuwese e Snel (2013) e a de Fisher (2014).

## 1.2 Teorias do diálogo

De acordo com Mendes (2011, p. 60), o conflito entre parlamentos e cortes traz, subjacente, “uma articulação das tensões entre dois tipos ideais políticos (democracia e constitucionalismo), dois tipos de decisão (direitos e políticas públicas) e duas demandas de legitimidade (procedimentais e substantivas)”.

Parte da literatura tende a aglutinar essas dicotomias em duas teorias aparentemente inconciliáveis: a da supremacia judicial e a da supremacia legislativa. Essas correntes de pensamento preocupam-se em apontar quem deve ter a última palavra na interpretação da

---

<sup>2</sup> Neste trabalho, a expressão “controle de constitucionalidade” refere-se ao “controle judicial de constitucionalidade das leis”.

<sup>3</sup> A supremacia judicial vê o Judiciário como instituição mais adequada para interpretar questões constitucionais, ao passo que a supremacia legislativa considera que cabe ao Legislativo dar a última palavra sobre o sentido da Constituição. No debate acadêmico estadunidense, o embate costuma ser travado por Ronald Dworkin (supremacia judicial) e Jeremy Waldron (supremacia legislativa).

Constituição. No debate acadêmico estadunidense, esse dualismo tende a ser representado pela contraposição das ideias de Ronald Dworkin e Jeremy Waldron.

Defensor da teoria da supremacia judicial, Dworkin afirma que ao Judiciário caberia dar a última palavra, porque as cortes constitucionais seriam, por excelência, o *locus* adequado para a deliberação sobre direitos fundamentais e princípios. Dworkin (2011, p. 388/390/392) acredita em uma concepção de “democracia como parceria”, que fundamenta sua legitimidade não na igualdade procedimental e matemática do impacto político do voto de cada cidadão — regra da maioria da “democracia majoritária” —, mas na igualdade política entendida como “igual consideração e respeito” que a comunidade como um todo tem em relação a cada um de seus membros. Para Dworkin (2011, p. 383-384), a democracia majoritária é uma definição de democracia insuficiente, porque puramente procedimental e dissociada de qualquer preocupação com o conteúdo substantivo do resultado do processo político. A premissa majoritária (“contar cabeças”) não seria, portanto, um princípio fundamental de justiça, pois nada garante que um processo majoritário produza um resultado justo (DWORKIN, 2011, p. 386-387).

Em oposição, por adotar a perspectiva da supremacia legislativa, Waldron denuncia a visão substantiva de democracia proposta por Dworkin, defende a premissa majoritária (“razões ligadas ao processo”) e denuncia o caráter antidemocrático de se retirar de um poder com legitimidade eleitoral (Legislativo) e transferir para um poder não representativo (Judiciário) a prerrogativa de dar a última palavra sobre questões constitucionais controversas<sup>4</sup>. Waldron (2006, p. 1388; 2010, p. 1055) considera o princípio majoritário o método mais adequado para a tomada de decisões, porque somente ele consegue ser resolutivo, neutro, imparcial e sensível às preferências dos envolvidos. É por isso que Waldron considera o Legislativo a instância mais apropriada para a solução de controvérsias constitucionais. A centralidade dos parlamentos (supremacia legislativa) em detrimento das cortes (supremacia judicial) e a preferência pela “concepção majoritária de democracia” no lugar da “concepção de democracia como parceria” colocam a teoria de Waldron em frontal divergência com o pensamento de Dworkin (2006, p. 47), para quem “mesmo quando o debate é esclarecedor, o processo majoritário estimula a adoção de soluções de meio-termo que põem em segundo plano importantes questões de princípios”.

---

<sup>4</sup> Em *The core of the case against judicial review*, Waldron (2006) busca identificar o argumento central contra o controle judicial de constitucionalidade.

Em síntese, Dworkin e Waldron incorporam pontos de vista antagônicos sobre o papel do controle de constitucionalidade na democracia: o primeiro acredita que esse instituto pode aperfeiçoar a democracia e defende que a “última palavra” sobre a interpretação da Constituição deve pertencer aos tribunais constitucionais, ao passo que o segundo questiona sua necessidade e atribui a prerrogativa da “última palavra” aos parlamentos legitimamente eleitos pelo povo.

Como alternativa a esses dois extremos — supremacia judicial (Dworkin) e supremacia legislativa (Waldron) —, surgiram, nos últimos anos, as teorias do diálogo. Elas enfatizam que o Judiciário não tem e não deve ter o monopólio da interpretação constitucional. Ao invés disso, preceituam que, ao exercer o controle de constitucionalidade, o Judiciário envolve-se em um diálogo interativo com outros atores constitucionais (BATEUP, 2006, p. 1109).

Ao considerar que as instâncias políticas [*political branches*] do governo e o povo são capazes de responder dialogicamente às decisões judiciais, as teorias do diálogo parecem oferecer uma solução para o problema do déficit democrático associado ao controle judicial de constitucionalidade (BATEUP, 2006, 1109-1110). Em outras palavras, essas teorias têm a pretensão de superar, ou ao menos atenuar, o problema da dificuldade contramajoritária.

O termo “dificuldade contramajoritária” foi cunhado por Alexander Bickel (1962, p. 16-23) e expressa a preocupação com a incompatibilidade entre o controle judicial de constitucionalidade e a democracia. Segundo ele (1962, p. 16-17/19-20), há um sério conflito entre o controle judicial de constitucionalidade e a teoria democrática, na medida em que, ao declarar a inconstitucionalidade de leis, juízes — não eleitos e não sujeitos a um *accountability* eleitoral — agem contra a vontade da maioria, que, por meio de seus representantes eleitos pelo voto popular, aprovaram essas leis. Além do problema de déficit de legitimidade, Bickel (1962, p. 21) alerta para os riscos de que, a longo prazo, o controle de judicial de constitucionalidade enfraqueça o processo democrático, uma vez que o Legislativo pode passar a aprovar leis sem discutir adequadamente sua constitucionalidade, confiando que o Judiciário resolverá eventuais vícios de inconstitucionalidade.

Visando compatibilizar o instituto do controle judicial de constitucionalidade com a democracia, diversos estudiosos têm buscado formular uma teoria que, simultaneamente, defina um papel para o Judiciário compatível com a democracia e um método adequado de interpretação constitucional que os juízes utilizem ao decidir. Dentre essas teorias, destacam-

se: as teorias originalistas, segundo as quais os juízes, ao interpretar a Constituição, devem ater-se à intenção original dos *Framers*; as teorias sobre direitos fundamentais, que defendem a interpretação substantiva da Constituição e a *expertise* judicial diante de questões relativas a moral e princípios (Dworkin, por exemplo); e a teoria de reforço da representação [*representation-reinforcing*], de John Hart Ely, a qual dispõe que o controle judicial de constitucionalidade justifica-se apenas pela necessidade de identificar e corrigir defeitos no processo político e, com isso, melhorar o processo democrático (BATEUP, 2006, p. 1115-1116). Essas três teorias da interpretação constitucional procuram justificar o controle judicial de constitucionalidade em uma democracia; porém, segundo Bateup (2006, p. 1117), nenhuma delas é capaz de resolver o problema da dificuldade contramajoritária.

Em face das limitações dessas abordagens, as teorias do diálogo almejam dar uma resposta mais satisfatória ao déficit democrático supostamente inerente ao controle judicial de constitucionalidade. As teorias do diálogo enfocam o processo institucional por meio do qual são tomadas as decisões sobre o sentido da Constituição, propondo que esse processo envolva a colaboração entre Judiciário e outros atores a fim de se construir coletivamente a interpretação constitucional. Ao reconhecer a participação de atores não judiciais e defender que os outros poderes são capazes de reagir às decisões do Judiciário com as quais discordam mediante novas interpretações da Constituição, as teorias do diálogo ambicionam resolver o problema da dificuldade contramajoritária (BATEUP, 2006, p. 1118).

Como já foi mencionado, uma das premissas da dificuldade contramajoritária consiste em que é democraticamente ilegítimo que juízes, não eleitos e não representativos, possam tolher a vontade da maioria. Entretanto, segundo os adeptos das teorias dialógicas, essa premissa baseia-se na ideia equivocada de que as decisões judiciais são finais, isto é, de que são a última palavra. Ao contrário, para os teóricos do diálogo, não há última palavra, porque as instâncias políticas poderão sempre contrapor-se às decisões judiciais mediante aprovação de nova legislação que desafie ou restrinja a interpretação dada pela corte. O controle judicial de constitucionalidade, portanto, não seria realmente contramajoritário, já que sempre existirão mecanismos institucionais capazes de limitá-lo e corrigir seus excessos (BATEUP, 2006, p. 1118-1119).

No Brasil, as teorias do diálogo foram abordadas em amplo e importante estudo elaborado por Mendes (2011, p. 106). Para ele, o modo convencional de encarar o controle de constitucionalidade superestima o papel e a responsabilidade do Judiciário em detrimento dos

demais poderes. Nesse processo, atrofia-se o papel do Legislativo e, com isso, reforça-se um comportamento de irresponsabilidade do parlamento na promoção dos valores constitucionais (MENDES, 2011, p. 23).

Partidário de uma conciliação entre os extremos da supremacia judicial e da supremacia legislativa, Mendes (2011, p. 176) defende uma requalificação do debate no sentido de que não haja “última palavra”, mas sim “diálogo permanente entre diferentes instituições políticas que são capazes de responder às decisões umas das outras”. A complementaridade entre as “teorias da última palavra” e as “teorias do diálogo institucional” ajudaria a resolver o problema do déficit democrático do controle judicial de constitucionalidade (MENDES, 2011, p. 32).

Mendes (2011, p. 195/204) acredita que o padrão dialógico de interação entre os poderes contribui com o fortalecimento da democracia na medida em que as instituições passam a maximizar seus desempenhos deliberativos em busca dos melhores argumentos e da produção de boas decisões. Segundo esse autor (2011, p. 210-211), se o Legislativo e o Judiciário assumissem uma “atitude deliberativa” que levasse em consideração os argumentos de ambos, “desafiando-se reciprocamente quando consideram que têm uma melhor alternativa, é provável que produzam respostas mais criativas do que num modelo conflitivo e adversarial”.

No Brasil, as teorias do diálogo foram objeto de estudo em Mendes (2011), Silva et al (2010), Brandão (2012) e Victor (2014, 2015)<sup>5</sup>. Em especial, o trabalho de Mendes (2011) destaca-se por ser o primeiro a categorizar diversas teorias segundo sua “inclinação por juízes e cortes constitucionais” (supremacia judicial), sua “inclinação por legisladores e parlamentos” (supremacia legislativa) e, finalmente, sua “inclinação por ambos: diálogo sem última palavra”. O estudo desse autor teve o mérito, ainda, de trazer à tona o debate sobre as teorias do diálogo de maneira ampla, didática e aprofundada.

Institucionalmente, o tema ganhou relevância política com a apresentação, em 25/05/2011, da PEC nº 33/2011, pelo Deputado Nazareno Fonteles (primeiro signatário) e outros. Em linhas gerais, o texto da PEC: aumentava para 4/5 o número de votos necessários para que membros de um tribunal ou de seu respectivo órgão especial declarassem a inconstitucionalidade de leis (art. 1º da PEC); condicionava o efeito vinculante de súmulas propostas por 4/5 dos membros do STF à aprovação pelo Poder Legislativo (art. 2º da PEC); e

---

<sup>5</sup> Todos esses trabalhos guardam conexão com esta pesquisa, na medida em que, a partir de enfoques distintos, procuram investigar se a metáfora do diálogo é capaz explicar a interação entre os três poderes em casos concretos do constitucionalismo brasileiro.



submetia ao CN a apreciação das decisões definitivas de mérito proferidas pelo STF que declarassem a inconstitucionalidade de Emendas à Constituição, de forma que elas só produziram efeito vinculante e eficácia contra todos após chancela do CN, que, manifestando-se contrariamente à decisão judicial, deveria submeter a controvérsia à consulta popular (art. 3º da PEC). Segundo os autores, a PEC pretendia “fomentar o diálogo institucional mediante a valorização do papel do Poder Legislativo, muito caro à democracia, e que traz consigo a insubstituível legitimidade da escolha popular”.

A PEC nº 33/2011 foi subscrita por 219 deputados — quantidade bastante superior às 171 exigidas pela CF/88. Despachada pela Mesa da CD para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), lá a matéria teve dois relatores e, conseqüentemente, dois pareceres: o primeiro, pela admissibilidade, com uma emenda supressiva ao art. 3º da PEC e outra ao trecho da ementa que se referia a esse dispositivo; e o segundo, pela admissibilidade da PEC. Em razão de seu conteúdo polêmico, durante sua tramitação na CCJC, a matéria recebeu dois Votos em Separado por sua inadmissibilidade, houve pedido de vista e, após muitas reuniões, somente em 24/04/2013, o segundo parecer (apresentado em 05/12/2012) foi aprovado. No entanto, a tramitação da PEC permaneceu paralisada até 31/01/2015, quando foi finalmente arquivada devido ao término da Legislatura<sup>6</sup>.

### **1.3 Teorias do diálogo no debate acadêmico canadense**

No Canadá, o trabalho seminal sobre o tema, intitulado *The Charter Dialogue between Courts and Legislatures (Or Perhaps the Charter Of Rights isn't Such A Bad Thing after All)*, foi escrito, em 1997, por Peter W. Hogg e Allison A. Bushell.

Em 1982, o Canadá adotou um novo *Constitution Act*, que se incorporou ao *Constitution Act* de 1867 e às suas respectivas emendas. À época, houve polêmica em torno da *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, parte I do *Constitution Act* de 1982. Essa Declaração de Direitos é considerada “um divisor de águas na história constitucional

---

<sup>6</sup> O art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) dispõe o seguinte: “Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV - de iniciativa popular; V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República. Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.”.

canadense”, porque, até aquele momento, “o Canadá vivia sob a égide de uma ‘declaração legislativa de direitos’ (*statutory bill of rights*), de 1960, instrumento sem *status* constitucional e tido como pouco efetivo” (MENDES, 2011, p. 148).

A controvérsia em torno dessa Declaração de Direitos justifica-se pelo fato de o Canadá ser um país de tradição anglo-saxônica, em que vigoram o sistema jurídico do *common law* e a supremacia do Legislativo. Em dissonância com essa tradição, a Declaração de Direitos canadense instituiu o controle judicial de constitucionalidade das leis. Essa medida, segundo seus críticos, violaria a democracia, uma vez que concederia a juízes — que não se sujeitam ao sufrágio popular — o poder de “derrubar” leis que foram aprovadas pelos representantes eleitos pelo povo.

É dentro desse contexto de desconfiança em relação ao controle judicial de constitucionalidade que se instaura o debate proposto por Hogg e Bushell (1997, p. 77). Segundo eles (1997, p. 79), o controle de constitucionalidade faz parte de um “diálogo” entre cortes e parlamentos. A relação entre essas instituições pode ser qualificada como dialógica, pois toda decisão judicial abre espaço para atuação do Legislativo, que pode revertê-la, modificá-la ou contorná-la mediante aprovação de uma nova lei. Encarar a interação entre juízes e legisladores sob a ótica do diálogo diminuiria consideravelmente a preocupação com o suposto caráter ilegítimo e antidemocrático do controle judicial de constitucionalidade (HOGG; BUSHELL, 1997, p. 80).

Além disso, por meio do diálogo, a corte conseguiria: suscitar um debate público em que os valores consagrados na Declaração de Direitos ganham um papel mais relevante do que teriam se não existisse a decisão judicial; “forçar” a entrada de uma pauta não desejada na agenda do parlamento, obrigando os legisladores a discutir temas que preferiam evitar; e influenciar o parlamento, mediante sugestões e argumentos, na elaboração de uma nova lei que se coadune com os preceitos constitucionais. Embora todas essas intercorrências afetem o processo democrático, em última instância, a decisão final seria democrática (HOGG; BUSHELL, 1997, p. 79-80).

Segundo Hogg e Bushell (1997, p. 82), determinadas características presentes na Declaração de Direitos canadense possibilitam que o parlamento “supere” decisões da corte, isto é, atuam como facilitadoras do diálogo entre essas instituições<sup>7</sup>. Dentre esses mecanismos

---

<sup>7</sup> As quatro características da Declaração de Direitos canadense que atuam como facilitadoras do diálogo foram discutidas detalhadamente por Hogg e Bushell (1997, p. 82-91).

facilitadores, destaca-se a *notwithstanding clause* ou *override clause*. Trata-se de um instrumento especial de superação legislativa de decisões judiciais que está previsto na seção 33<sup>8</sup> da Declaração e confere ao parlamento o poder de sobrepor-se a uma decisão judicial mediante a reedição da lei que outrora foi declarada inconstitucional pela corte. Convém ressaltar que só é possível incluir a *override clause* em leis que tratem dos direitos relativos às seções 2 e de 7 a 15. Portanto, a referida cláusula não pode ser incluída em leis que disponham sobre os direitos mencionados nas seções 3-6 (direito de voto e liberdade de ir e vir [*voting e mobility*]), 16-23 (línguas oficiais [*language*]) e 28 (igualdade de gênero [*sexual equality*]) (HOGG; BUSHELL, 1997, p. 83).

A seção 33 permite que o parlamento — por meio da inclusão de uma *override clause* — impeça a corte de realizar o controle de constitucionalidade de uma lei. Além da possibilidade de “blindagem” antecipada como forma de prevenir o controle desde a edição, a *notwithstanding clause* pode ser inserida em lei posterior que vise superar decisão judicial que declarou a inconstitucionalidade de lei anterior aprovada pelo parlamento. Nesse caso, a lei que havia sido anulada pela corte volta a valer após sua reedição pelo Legislativo. Em ambos os casos (inclusão da *override clause* como forma de prevenção ou de reação ao controle judicial de constitucionalidade), é possível deixar a lei imune ao controle das cortes por no máximo cinco anos. Findo esse período, o parlamento tem de decidir se deseja editar mais uma vez a lei e incluir novamente nela uma *override clause*. A lógica da restrição temporal de cinco anos consiste em obrigar o parlamento a reavaliar a necessidade do uso da seção 33 diante de um novo contexto político, já que, nesse intervalo de tempo, necessariamente aconteceriam novas eleições (HOGG; BUSHELL, 1997, p. 84).

---

<sup>8</sup> A seção 33 dispõe o seguinte:

*Exception where express declaration*

33. (1) Parliament or the legislature of a province may expressly declare in an Act of Parliament or of the legislature, as the case may be, that the Act or a provision thereof shall operate notwithstanding a provision included in section 2 or sections 7 to 15 of this Charter.

*Operation of exception*

(2) An Act or a provision of an Act in respect of which a declaration made under this section is in effect shall have such operation as it would have but for the provision of this Charter referred to in the declaration.

*Five year limitation*

(3) A declaration made under subsection (1) shall cease to have effect five years after it comes into force or on such earlier date as may be specified in the declaration.

*Re-enactment*

(4) Parliament or the legislature of a province may re-enact a declaration made under subsection (1).

*Marginal note: Five year limitation*

(5) Subsection (3) applies in respect of a re-enactment made under subsection (4).

Hogg e Bushell (1997, p. 83) afirmam que a *notwithstanding clause* é a maneira mais óbvia e direta de que o Legislativo dispõe para superar uma decisão judicial. Contudo, devido ao custo político que implica seu uso, ela foi aplicada poucas vezes. Um dos célebres casos aconteceu em 1988, quando Quebec insurgiu-se contra a decisão da corte, que, no caso *Ford v. Quebec (A.G.)*, declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da *Charter of the French Language (Bill 101)* que obrigavam a utilização exclusiva do idioma francês em sinalizações públicas, pôsteres/anúncios e propagandas comerciais (seção 58<sup>9</sup>) e no nome fantasia de empresas (seção 69<sup>10</sup>). De acordo com a corte, ao proibir o uso de outras línguas exceto o francês, essas seções violavam a liberdade de expressão<sup>11</sup>, direito assegurado tanto pela *Canadian Charter of Rights and Freedoms* quanto pela *Québec Charter of Human Rights and Freedoms*. A corte, entretanto, afirmou que o objetivo de proteger a língua francesa justificaria a edição de uma lei que determinasse a utilização preponderante do francês desde que permitisse também o uso concomitante de um outro idioma (francês e inglês, por exemplo). Em resposta à decisão judicial, ainda em 1988, a assembleia de Quebec editou nova lei (*Bill 178*), que alterou a *Bill 101*, e reescreveu a seção 58<sup>12</sup> nos seguintes termos: obrigou a utilização

---

<sup>9</sup> A Seção 58 da *Charter of the French Language*, com a redação dada pela *Bill 101*, determina o seguinte: 58. *Public signs and posters and commercial advertising shall be solely in the official language.* [A seção 1 afirma que o francês é o idioma oficial de Quebec.]

*Notwithstanding the foregoing, in the cases and under the conditions or circumstances prescribed by regulation of the Office de la langue française, public signs and posters and commercial advertising may be both in French and in another language or solely in another language.*

Fonte: <<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/384/index.do>>.

<sup>10</sup> A Seção 69 da *Charter of the French Language*, com a redação dada pela *Bill 101*:

69. *Subject to section 68, only the French version of a firm name may be used in Québec.*

Fonte: <<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/384/index.do>>.

<sup>11</sup> Segundo a corte, a expressão comercial faz parte da liberdade de expressão [*Commercial expression also formed part of freedom of expression*].

<sup>12</sup> Seção 58 com a redação dada pela *Bill 178*:

*The Parliament of Québec enacts as follows:*

1. *Section 58 of the Charter of the French language (R.S.Q., chapter C-11) is replaced by the following sections:*

58. *Public signs and posters and commercial advertising, outside or intended for the public outside, shall be solely in French.*

*Similarly, public signs and posters and commercial advertising shall be solely in French*

1. *inside commercial centres and their access ways, except inside the establishments located there;*

2. *inside any public means of transport and its access ways;*

3. *inside the establishments of business firms contemplated in section 136;*

4. *inside the establishments of business firms employing fewer than fifty but more than five persons, where such firms share, with two or more other business firms, the use of a trademark, a firm name or an appellation by which they are known to the public.*

*The government may, however, by regulation, prescribe the terms and conditions according to which public signs and posters and public advertising may be both in French and in another language, under the conditions set forth in the second paragraph of section 58.1, inside the establishments of business firms contemplated in subparagraphs 3 and 4 of the second paragraph.*

*The government may, in such regulation, establish categories of business firms, prescribe terms and conditions which vary according to the category and reinforce the conditions set forth in the second paragraph of section 58.1*

58.1 ***Inside establishments, public signs and posters and commercial advertising shall be in French.***

somente da língua francesa em sinalizações públicas, pôsteres/anúncios e propagandas comerciais externos ou voltados para o público externo; porém permitiu o uso bilíngue (francês e outro idioma), e contanto que o francês fosse a língua predominante, caso as sinalizações públicas, pôsteres/anúncios e propagandas comerciais estivessem em ambientes internos (seção 58.1). Em relação ao nome de empresas, a *Bill 178* emendou a seção 68<sup>13</sup> da *Charter of the French Language*, reiterando, conforme já preceituava a antiga seção 69, que, em regra, apenas a versão francesa do nome fantasia de empresas deveria ser utilizada em Quebec. Na *Bill 178*, foi incluída uma *notwithstanding clause*, que a protegeu contra o controle judicial de constitucionalidade por cinco anos. Transcorrido esse prazo, em 1993, uma nova lei (*Bill 86*) foi editada sem *override clause* e nos seguintes termos: retirou a diferenciação entre ambientes internos ou externos e passou a permitir o uso de idiomas diferentes do francês nos dois casos, mas desde que a língua francesa fosse sempre utilizada e de forma predominante<sup>14</sup>.

Embora defendam que o diálogo é o que rege a relação entre corte e parlamento no Canadá, Hogg e Bushell (1997, p. 92-96) relatam que há situações excepcionais em que as decisões judiciais não estão abertas ao diálogo e a palavra final caberá à corte<sup>15</sup>. No entanto,

---

*They may also be both in French and in another language, provided they are intended only for the public inside the establishments and that French is markedly predominant.*

58.2 Public signs and posters and commercial advertising may be both in French and in another language or solely in another language in the cases and under the conditions or circumstances prescribed by regulation of the Office de la langue française.

Fonte: <<http://faculty.marianopolis.edu/c.belanger/quebechistory/docs/bill178/9.htm>>.

<sup>13</sup> Com a *Bill 178*, a seção 68 passou a vigorar com as seguintes alterações:

*Section 68 of the said Charter is amended*

1. *by inserting at the beginning, the following paragraph:*  
68. *Except as otherwise provided in this section, only the French version of a firm name may be used in Quebec;*
2. *by adding at the end, the following paragraph:*  
*On public signs and posters and in commercial advertising,*
  1. *a firm name may be accompanied with a version in another language, if they are both in French and in another language;*
  2. *a firm name may appear solely in its version in another language, if they are solely in a language other than French.*

<sup>14</sup> 58. Public signs and posters and commercial advertising **must be in French.**

*They may also be both in French and in another language provided that French is markedly predominant.*

*However, the Government may determine, by regulation, the places, cases, conditions or circumstances where public signs and posters and commercial advertising must be in French only, where French need not be predominant or where such signs, posters and advertising may be in another language only.*

Fonte: <[http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C\\_11/C11\\_A.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_11/C11_A.html)>.

<sup>15</sup> Dentre elas, destacam-se: o uso indevido da seção 1 (*Rights and freedoms in Canada I. The Canadian Charter of Rights and Freedoms guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.*) e a ausência de resposta legislativa devido a razões políticas. O primeiro caso trata da situação em que o legislativo se ampara na seção 1 da Declaração de Direitos canadense para justificar a edição de uma lei que restringe um direito, mas a corte considera que essa restrição é indevida por estar mais próxima de uma negação a um direito assegurado pela Declaração do que de uma restrição propriamente dita. O segundo caso refere-se à obstrução ao diálogo por causa

segundo os autores, na maioria dos casos, as decisões judiciais não são finais e deixam espaço para a atuação do parlamento, o que dá origem a um diálogo entre cortes e legislativos.

A fim de confirmar a hipótese de que decisões judiciais geram respostas legislativas (diálogo), Hogg e Bushell (1997, p. 80/82) realizaram uma pesquisa empírica, que analisou 65 casos judiciais em que houve anulação de leis em decorrência de violação à Declaração de Direitos canadense. Metodologicamente, definiram que seria considerado “diálogo” toda e qualquer (re)ação do parlamento após uma decisão judicial que tenha anulado uma lei devido à (suposta) violação aos direitos previstos na Declaração (HOGG; BUSHELL, 1997, p. 82/98).

Os resultados da pesquisa revelaram o seguinte: 80% das decisões provocaram uma resposta legislativa [*legislative sequels*]; os legisladores responderam imediatamente às decisões judiciais (75% das respostas ocorreram em menos de dois anos); os preâmbulos e as justificativas das leis criadas como resposta demonstraram um compromisso com o diálogo e com os argumentos da corte.

Por isso, Hogg e Bushell (1997) concluíram que a possibilidade de superação legislativa da decisão judicial diminui as objeções democráticas ao controle judicial de constitucionalidade, uma vez que quase sempre haverá espaço para uma resposta legislativa. Assim, o controle de constitucionalidade não seria um veto à escolha política da legislatura, mas sim um início de diálogo entre cortes e parlamentos (HOGG; BUSHELL, 1997, p. 81/105).

No artigo *Six Degrees of Dialogue: A Response to Hogg and Bushell*, Manfredi e Kelly (1999) criticam o trabalho de Hogg e Bushell (1997) e afirmam que a “metáfora do diálogo” é problemática por dois motivos: um de natureza metodológica e outro de natureza normativa.

O primeiro problema diz respeito às falhas metodológicas. Dentre as inconsistências apontadas, destacam-se: o trabalho desconsidera a possibilidade de a corte tomar decisões diferentes da “declaração de inconstitucionalidade” das leis e só estuda esse tipo de decisão, não levando em consideração, por exemplo, o uso da técnica de *reading in*, caso em que a corte confere à lei uma interpretação adequada sem que seja necessário anulá-la; a falta de rigor científico na seleção da amostragem (65 casos), principalmente em relação à ausência

---

de controvérsias acerca do tema. Isso pode acontecer quando uma decisão judicial sobre aborto, por exemplo, acaba por firmar-se como a palavra final, já que, devido às divergências em torno do assunto, o legislativo pode preferir manter-se inerte e, conseqüentemente, não rever a decisão judicial. Essas e outras barreiras do diálogo são amplamente discutidas em Hogg e Bushell (1997, p. 92-96).

de justificativa objetiva para a escolha de apenas alguns casos judiciais fora da Suprema Corte [*lower courts*], o que levanta dúvidas de que seja uma seleção subjetiva e não representativa da realidade; a problemática inclusão de casos fora da Suprema Corte, pois tratam de decisões reversíveis; o “inflacionamento” dos resultados na medida em que, quando houve uma só resposta legislativa para diversos casos judiciais, foram contadas tantas respostas quantos eram os casos ao invés de computar-se apenas uma resposta legislativa (MANFREDI; KELLY, 1999, p. 515-519).

O segundo problema refere-se ao uso metafórico do “diálogo”. De acordo com Hogg e Bushell (1997, p. 98), qualquer resposta legislativa seria uma evidência de diálogo, independentemente de seu conteúdo. Manfredi e Kelly (1999, p. 520) criticam que muitas *legislative sequels* poderiam ser consideradas meros cumprimentos de decisões judiciais — e não verdadeiros diálogos sobre o significado da Constituição.

Além disso, Manfredi e Kelly (1999, p. 522) não acreditam que a metáfora do diálogo proposta por Hogg e Bushell (1997) seja capaz de responder ao problema do déficit democrático do controle judicial de constitucionalidade. Afirmam que é muito provável que ocorra distorção política [*policy distortion*] em duas situações que muito se assemelham à definição de diálogo proposta por Hogg e Bushell (1997). A primeira delas acontece quando o Legislativo, de maneira deferente, elabora novas leis que se amoldam ao entendimento expresso pela corte, mesmo que estejam em conflito com a vontade do parlamento. Nesses casos, o Legislativo simplesmente adota leis que “espelham” as decisões judiciais, o que não configuraria um diálogo. A segunda situação ocorre quando as escolhas do Legislativo são feitas com base em um rol de opções políticas possíveis estabelecidas pela corte. Ao legislar conforme os limites impostos pela corte, o parlamento acaba por subordinar sua interpretação à da corte (MANFREDI; KELLY, 1999, p. 522).

Manfredi e Kelly (1999, p. 522-523) apontam outras inconsistências em considerar a metáfora do diálogo uma resposta ao problema da dificuldade contramajoritária. A mais crucial delas refere-se à concepção de Hogg e Bushell (1997) de que a corte possui o monopólio da correta interpretação da Constituição, o que, segundo Manfredi e Kelly (1999, p. 523), fica claro em diversos trechos em que os autores enaltecem o papel da corte. Para Manfredi e Kelly (1999, p. 523), embora Hogg e Bushell (1997) reconheçam que o diálogo pressupõe uma relação entre iguais, confundem a interpretação judicial da Declaração com a Declaração em si. Desse modo, ao contrário do que Hogg e Bushell (1997) afirmam, os

Legislativos não se subordinam à Declaração de Direitos em si, mas sim à interpretação que a corte confere a ela.

Para melhor avaliar o trabalho de Hogg e Bushell (1997), Manfredi e Kelly (1999) repetiram a pesquisa feita por eles, mas com uma diferença: estabeleceram uma lista com seis gradações de diálogo [*six degrees of dialogue*]. Esses tipos de diálogo foram classificados em dois grandes grupos: “respostas legislativas positivas” [*positive legislative responses*] e “respostas legislativas negativas” [*negative legislative responses*]. É considerada uma “resposta legislativa positiva” a seguinte ação do Legislativo: (1) alterar a parte da lei contestada judicialmente. Por sua vez, classificam-se como “respostas legislativas negativas” estas ações: (2) o Legislativo alterar a lei questionada antes de uma decisão da Suprema Corte; (3) o Legislativo revogar a parte da lei impugnada; (4) o Legislativo revogar a lei inteira e substituí-la por outra; (5) o Judiciário alterar a legislação; ou ainda (6) a ausência de resposta legislativa (MANFREDI; KELLY, 1999, p. 520-521, 526-527).

Segundo Manfredi e Kelly (1999, p. 520), só existe de fato diálogo quando a resposta do Legislativo é positiva, ou seja, tão somente na situação (1). Apenas nesse caso, se estabelece uma relação igualitária entre juízes e cortes. Ao contrário, as respostas negativas — situações de (2) a (6) — não representam um verdadeiro diálogo. Não há, por exemplo, diálogo quando o parlamento adota uma posição de obediência à corte, limitando-se a revogar lei declarada inconstitucional por ela, sem a desafiar. As “respostas legislativas negativas” impossibilitam a construção de uma relação horizontalizada entre juízes e legisladores e acabam por engendrar uma relação verticalizada que inviabiliza a ascensão de um genuíno diálogo (MANFREDI; KELLY, 1999, p. 521).

Com base nessa metodologia de seis gradações de diálogo, Manfredi e Kelly (1999, p. 521) constataram que apenas em 33% dos casos judiciais houve um verdadeiro diálogo entre cortes e parlamentos. Esse resultado está bem abaixo dos 80% encontrados por Hogg e Bushell (1997). No estudo de Hogg e Bushell (1997), predominam “respostas legislativas negativas”, que acabam por distorcer o verdadeiro resultado da pesquisa, na medida em que contabilizam como diálogo situações em que ele não aconteceu de fato (MANFREDI; KELLY, 1999, p. 525).

Manfredi e Kelly (1999, p. 521/524) não negam a existência de um diálogo institucional entre cortes e parlamentos, porém concluem que este diálogo é um processo mais complexo e restrito do que o descrito por Hogg e Bushell (1997). Ao contrário destes, aqueles defendem que nem todas as respostas legislativas representam um verdadeiro diálogo.



Conforme já se afirmou, para Manfredi e Kelly (1999), apenas as “respostas legislativas positivas” configuram diálogo. “Respostas legislativas negativas” não caracterizam diálogo, porque apenas reproduzem, em novas leis, o teor de decisões judiciais, sem desafiar o monopólio interpretativo da corte. Só há que se falar em diálogo quando legisladores forem reconhecidos como legítimos intérpretes da Constituição e possuem meios eficazes para fazer valer sua interpretação (MANFREDI; KELLY, 1999, p. 524).

Em resposta às críticas de Manfredi e Kelly (1999), Hogg e Thornton<sup>16</sup> (1999) publicaram o artigo *Reply to “Six Degrees of Dialogue”*. Nele, eles negam as objeções acerca do problema metodológico da amostragem; reafirmam que existe diálogo mesmo nos casos em que as decisões judiciais das *lower courts* ainda sejam passíveis de recurso à Suprema Corte; rebatem as críticas sobre a quantidade exagerada de respostas legislativas ao contar o que, na realidade, é apenas uma resposta legislativa a várias decisões judiciais; discordam que “respostas legislativas negativas” não possam ser consideradas diálogo; respondem que o controle judicial de constitucionalidade não provocará distorção política, pois as limitações impostas pelas decisões judiciais não são tão rígidas e comportam acomodações conforme as escolhas políticas do parlamento; afirmam que a decisão da Corte forçará o parlamento a prestar mais atenção às liberdades individuais e às minorias do que o parlamento faria se o controle judicial de constitucionalidade não existisse; negam considerar que a corte possui um monopólio sobre a correta interpretação da Declaração de Direitos; reiteram que diálogo pode significar concordância, de forma que há diálogo quando o Legislativo responde a uma decisão judicial simplesmente cumprindo o que a corte determina; discordam que “respostas legislativas negativas” não sejam diálogo e que este seja um fenômeno mais restrito que o imaginado por eles.

Em 2007, em *Charter Dialogue Revisited: Or “Much Ado About Metaphors”*, Hogg, Thornton e Wright atualizam a pesquisa realizada em 1997 e rebatem as críticas a ela. Após inclusão de 23 novas decisões judiciais e exclusão das decisões proferidas pelas *lower courts*, confirmou-se a conclusão do primeiro trabalho: apesar de se constatar uma ligeira redução do número de respostas legislativas, a maioria das decisões judiciais foram seguidas de alguma atuação do Legislativo, o que ratifica a tese inicial de que há diálogo entre cortes e parlamentos (HOGG; THORNTON; WRIGHT, 2007a, p. 51-52). Nesse artigo, Hogg, Thornton e Wright também respondem a várias críticas<sup>17</sup>, dentre as quais destaca-se uma: a

---

<sup>16</sup> A autora “Alisson A. Bushell” passou a assinar “Alisson A. Bushell Thornton”.

<sup>17</sup> As respostas a todas as críticas podem ser conferidas em Hogg, Thornton e Wright (2007, p. 26-51).

polêmica em torno da escolha da palavra “diálogo” para descrever a relação entre cortes e parlamentos. Embora reconheçam que há divergência sobre a adequação ou não do termo “diálogo” (HOGG; THORNTON; WRIGHT, 2007b, p. 202), os autores defendem que o debate deveria desviar-se da celeuma terminológica e centrar-se no essencial: o fenômeno em si, ou seja, o fato de que o parlamento pode responder às decisões da corte (HOGG; THORNTON; WRIGHT, 2007a, p. 26, 45-46 e 54).

#### **1.4 A sistematização das teorias do diálogo segundo Bateup (2006)**

A principal objeção às teorias do diálogo consiste na falta de consenso acadêmico sobre o que caracterizaria um “diálogo”. Os trabalhos de Hogg e Bushell (1997) e de Manfredi e Kelly (1999) ilustram essa dificuldade: ambos procuram verificar a existência de diálogo entre corte e parlamento no Canadá, porém chegam a conclusões distintas em virtude de discordarem acerca do que constituiria um autêntico diálogo.

Ciente da diversidade de teorias do diálogo presentes na literatura, Bateup (2006) oferece uma excelente sistematização delas no artigo *The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue*. Nele, a autora reúne diferentes abordagens em que a ideia de “diálogo constitucional” é central e as classifica em sete tipos teóricos, que englobam desde as teorias mais prescritivas (normativas) até as mais descritivas (positivas)<sup>18</sup>.

Em um extremo do eixo, encontram-se as teorias do diálogo que apresentam uma abordagem fortemente prescritiva de como o sistema dialógico deve operar segundo circunstâncias ideais. Ao longo do eixo, situam-se as teorias que partem do reconhecimento de que decisões judiciais não precisam ser finais, mas acabam por focar a visão prescritiva de como o diálogo deveria funcionar. No outro extremo do eixo, posicionam-se as teorias que proporcionam uma versão descritiva do contexto institucional em que os poderes Executivo e Legislativo atuam, desenvolvendo seu aspecto normativo a partir dessa descrição (BATEUP, 2006, p. 1120-1121).

A depender de seu posicionamento no espectro prescritivo-normativo, as teorias do diálogo serão mais ou menos capazes de superar o problema da legitimidade democrática do controle judicial de constitucionalidade. De um lado, as teorias prescritivas são mais suscetíveis

---

<sup>18</sup> Bateup (2006, p. 1121) afirma que a maioria das teorias do diálogo resistem a essa rígida categorização: teorias descritivas contêm elementos prescritivos e vice-versa.

de falha, porque não se pautam em como o controle judicial de constitucionalidade funciona no mundo real. De outro, embora as teorias descritivas não apresentem esse problema, muitas são incapazes de oferecer uma explicação satisfatória sobre qual seria o papel especial dos juízes no diálogo constitucional (BATEUP, 2006, p. 1121-1122).

O sucesso das teorias do diálogo em resolver a dificuldade contramajoritária irá variar de acordo com quanto se privilegia o papel do Judiciário na tomada de decisão e com quanto espaço é deixado para o julgamento político independente. As teorias que melhor respondem a esse problema são as que propõem uma função judicial especial que auxilia na busca de melhores respostas sobre questões constitucionais, mas que não enaltecem essa contribuição em detrimento da de outros atores (BATEUP, 2006, p. 1121).

Bateup (2006, p. 1122) examina essa diversidade de teorias do diálogo, as divide em dois grandes grupos e as sistematiza conforme o seguinte esquema, que abarca das vertentes mais prescritivas às mais descritivas:

- I. Teorias do diálogo como método judicial [*Theories of Judicial Method*]
  - a) Teorias do aconselhamento judicial [*Judicial Advice-giving*]
  - b) Teorias centradas no processo [*Process-Centered Rules*]
  - c) Minimalismo judicial [*Judicial Minimalism*]
- II. Teorias estruturais do diálogo [*Structural Theories of Dialogue*]
  - a) Teorias da construção coordenada [*Coordinate Construction Theories*]
  - b) Teorias dos princípios jurídicos [*Theories of Judicial Principle*]
    - b.1) Princípios e controle político sobre a corte [*Principle and Political Checks on the Court*]
    - b.2) Princípios e articulação legislativa da política [*Principle and Legislative Articulation of Policy*]
  - c) Teorias do equilíbrio [*Equilibrium Theories*]
  - d) Teorias da parceria [*Partnership Theories*]
- III. Fusão dialógica<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Ao contrário das categorias anteriores elencadas nesse esquema, a “fusão dialógica” (III) não reúne um conjunto de teorias já existentes e que foram sistematizadas por Bateup (2006) sob esse nome. Na realidade, trata-se de uma versão de teoria dialógica elaborada pela própria autora, conforme se verá na sequência. Essa vertente foi incluída no esquema apenas para situar visualmente o leitor acerca do que se discorrerá nas próximas linhas.

A seguir, apresentar-se-á um resumo das principais características de cada uma das versões das teorias do diálogo<sup>20</sup> acima.

## **I) Teorias do diálogo como método judicial<sup>21</sup>**

As “teorias do diálogo como método judicial” são as que apresentam maior carga prescritiva. O ponto de convergência entre elas consiste na ideia de que o Judiciário faz uso de determinadas técnicas de tomada de decisão a fim de estimular e encorajar um debate mais amplo entre as instâncias políticas do governo (e dentro delas) sobre o significado da Constituição.

### *a) Teorias do aconselhamento judicial<sup>22</sup>*

As “teorias do aconselhamento judicial” afirmam que os juízes utilizam uma série de técnicas com o propósito de aconselhar as instâncias políticas sobre quais são as interpretações constitucionais possíveis. A interação pode acontecer de duas formas: no caso de declaração de inconstitucionalidade, o Judiciário oferece ao Legislativo um *road map*, ou seja, um roteiro que indica alternativas de legislação compatíveis com a Constituição; no caso de declaração de constitucionalidade, o Judiciário adverte o Legislativo a remover ambiguidades e imprecisões na legislação vigente, a fim de evitar problemas futuros. Os “conselhos” seriam capazes de promover um produtivo diálogo, em que as cortes atuariam ativamente como parceiras dos parlamentos e estimulariam respostas políticas (ao invés de jurídicas) para controvérsias constitucionais — o que mitigaria as preocupações com a dificuldade contramajoritária.

### *b) Teorias centradas no processo<sup>23</sup>*

Ao invés de sugerir aos legisladores como resolver uma controvérsia, as “teorias centradas no processo” preceituam que juízes devem verificar se as instâncias políticas deliberaram adequadamente sobre questões que envolvam valores constitucionais substantivos. Embora os defensores dessa vertente acreditem que os atores políticos são capazes de interpretar a Constituição, sugerem que eles podem não conferir atenção suficiente aos valores constitucionais devido a problemas no processo político, tais como limitações temporais ou

---

<sup>20</sup> A síntese dessas vertentes teóricas foi feita exclusivamente com base em Bateup (2006, p. 1123-1174).

<sup>21</sup> BATEUP, 2006, p. 1123.

<sup>22</sup> BATEUP, 2006, p. 1123-1128.

<sup>23</sup> BATEUP, 2006, p. 1128-1131.

eleitorais, ou pressões partidárias. Diante desses constrangimentos, juízes desempenham a função de estimular as instâncias políticas a dialogar sobre a importância de se considerar os valores constitucionais de maneira razoável e consistente. Desse modo, seria possível anular uma lei devido a não consideração de direitos fundamentais, pressa ou irreflexão com que transcorreu o processo legislativo e, conseqüentemente, “forçar” o Legislativo a rever sua decisão (*second look*). O Judiciário, então, possuiria um duplo papel dialógico: evitar decidir conclusivamente e, com isso, aumentar o espaço para deliberação democrática e escolha política; e estimular, de forma explícita e direta, as instâncias políticas a engajar-se em um segundo debate constitucional quando o primeiro foi feito sem atentar para os valores constitucionais. Daí, resultaria um diálogo entre cortes e atores políticos, conduzindo a uma construção compartilhada do significado da Constituição.

*c) Minimalismo judicial*<sup>24</sup>

Enquanto as teorias anteriores focam em como os juízes podem ativamente estimular o diálogo entre o Judiciário e o Legislativo, o “minimalismo judicial” sugere que os juízes devem se abster o tanto quanto possível de decidir, com o intuito de estimular que as soluções para controvérsias jurídicas sejam encontradas pelas instâncias democráticas apropriadas. As cortes deveriam fazer uso das “virtudes passivas” (Alexander Bickel) e das técnicas de *not doing* a fim de estimular o diálogo constitucional e, conseqüentemente, permitir que instâncias políticas e sociedade debatam e resolvam, por meio de um canal democrático, problemas constitucionais. Em outras palavras, as cortes deveriam adotar a autocontenção e, assim, dizer apenas o necessário para justificar sua decisão, deixando o máximo possível sem decidir (Cass Sunstein). A participação passiva do Judiciário estimularia um diálogo com as instâncias políticas, o que incentivaria a solução democrática dos desacordos constitucionais.

## **II. Teorias estruturais do diálogo**<sup>25</sup>

Ao invés de focarem nas técnicas de decisão judicial (“teorias do diálogo como método judicial”), as “teorias estruturais do diálogo” baseiam-se no reconhecimento de que, nos sistemas constitucionais, existem mecanismos institucionais que possibilitam que atores políticos respondam a decisões judiciais com as quais discordem.

---

<sup>24</sup> BATEUP, 2006, p. 1131-1135.

<sup>25</sup> BATEUP, 2006, p. 1136.

a) *Teorias da construção coordenada*<sup>26</sup>

As “teorias da construção coordenada” são a mais antiga concepção de interpretação constitucional como atividade compartilhada entre cortes e instâncias políticas do governo [*political branches of government*]. Remontam a James Madison, para quem as decisões judiciais não possuíam um *status* especial, uma vez que a Constituição não havia conferido a nenhum dos poderes uma autorização específica para estabelecer os limites entre as competências de uns e outros. De maneira semelhante, Thomas Jefferson considerava que cada instância do governo [*branch of government*] deveria ser “coordenada e independente” em relação à outra e responsável pela interpretação da Constituição naquilo que diz respeito a suas funções. Ao fazer uma releitura dessa perspectiva, Neal Devins e Louis Fisher propõem um modelo de interação em que cada poder permanece com a competência para interpretar questões atinentes a suas funções e o significado da Constituição é construído conjuntamente por meio de um processo dialógico não hierarquizado de controles recíprocos [*mutual checks*] e trocas [“*vigorous interchange*”] entre os três poderes. Devido ao sistema permanente de mútuos controles em que nenhum poder domina o outro, as decisões judiciais estão sempre sujeitas a serem desafiadas por outros poderes, o que leva à conclusão de que elas são sempre provisórias — não configuram decisões finais (não há “última palavra”). Os desafios podem, por exemplo, materializar-se, de forma direta, na recusa em cumprir as determinações da corte ou na ameaça de interferir em sua composição; ou, de forma indireta, na aprovação de projetos de lei que desafiam ou testam os limites da interpretação constitucional firmada pela corte.

b) *Teorias dos princípios jurídicos*<sup>27</sup>

Em contraposição às “teorias da construção coordenada”, as “teorias dos princípios jurídicos” afirmam que os juízes desempenham um papel especial no diálogo em razão de sua competência institucional especial para lidar com princípios. Bateup (2006) divide essas teorias em dois grupos: o primeiro considera que o diálogo é consequência de um controle político sobre a corte em relação ao uso dos princípios em decisões judiciais; o segundo desconsidera esse controle político sobre a corte, e enfatiza a articulação legislativa quando o parlamento responde a decisões judiciais com base em sua capacidade especial em elaborar políticas públicas. Essas duas visões serão abordadas nos tópicos b.1 e b.2 a seguir.

---

<sup>26</sup> BATEUP, 2006, p. 1137-1143.

<sup>27</sup> BATEUP, 2006, p. 1143-1144.

### *b.1) Princípios e controle político sobre a corte*<sup>28</sup>

Embora atribuem ao Judiciário uma habilidade especial em lidar com princípios devido a seu isolamento político, os teóricos dessa vertente reconhecem que juízes são falíveis. Por isso, propõem um sistema de revisão dialético que permite a correção dos erros judiciais por meio de um controle político sobre a corte [*system of political checks*]. Exemplo de controle político é a capacidade que o parlamento tem de reeditar legislação declarada inconstitucional, emendar a Constituição ou interferir na composição da corte. A *notwithstanding clause* ou *override clause*, presente na seção 33 da Declaração de Direitos canadense, é um exemplo concreto de controle político sobre a corte. Esses mecanismos de controle resultam em decisões judiciais provisórias que iniciam um contínuo diálogo entre cortes e parlamentos sobre o sentido da Constituição.

### *b.2) Princípios e articulação legislativa da política*<sup>29</sup>

Ao invés de focar no papel do parlamento em realizar um controle político sobre a corte, essas teorias realçam que o Legislativo contribui substantivamente com o diálogo em razão de possuir comparativamente uma competência institucional superior no que se refere a sua *expertise* em lidar com políticas públicas. Essas teorias consideram que tanto o Judiciário quanto o Legislativo são capazes de dar contribuições únicas à interpretação constitucional em virtude de suas capacidades institucionais em relação a princípios e a políticas públicas, respectivamente. Desse modo, se a corte declarar a inconstitucionalidade de uma lei, o parlamento poderá oferecer uma resposta que, simultaneamente, respeite os princípios constitucionais protegidos pela corte e realize os objetivos políticos e econômicos que a decisão judicial frustrou.

### *c) Teorias do equilíbrio*<sup>30</sup>

As “teorias do equilíbrio” incluem um novo ator dialógico — a sociedade — e atribuem ao Judiciário o papel de fomentar, moldar ou facilitar um debate constitucional amplo no âmbito da sociedade. As decisões judiciais funcionam como um “gatilho” que promove uma discussão nacional e contínua sobre o significado da Constituição. A participação da corte nesse diálogo é dinâmica: ela não só inicia um debate nacional, como também é influenciada e

---

<sup>28</sup> BATEUP, 2006, p. 1144-1151.

<sup>29</sup> BATEUP, 2006, p. 1151-1157.

<sup>30</sup> BATEUP, 2006, p. 1157-1168.

conformada por ele. A ideia é que, a longo prazo, esse diálogo produza respostas constitucionais estáveis e amplamente aceitas pela sociedade.

d) *Teorias da parceria*<sup>31</sup>

Enquanto as “teorias do equilíbrio” enfatizam a participação da sociedade, as “teorias da parceria” focam na contribuição das instituições no diálogo constitucional. Todos os poderes são considerados iguais participantes no processo de tomada de decisão e, por estarem diferentemente posicionados, são capazes de oferecer contribuições distintas para o diálogo. Essa abordagem reconhece que Judiciário e Legislativo aprendem entre si, dividem responsabilidade e contribuem dialogicamente na busca por melhores respostas segundo a perspectiva institucional de cada um. Nessa relação, o Judiciário não é visto como detentor de uma capacidade especial para resolver questões ligadas a princípios, porém seu relativo isolamento em relação a pressões políticas e sociais lhe permite identificar situações em que os objetivos políticos restringem indevidamente direitos individuais. Por um lado, devido a sua *policy expertise*, o Legislativo é capaz de identificar quando os objetivos políticos necessitam restringir direitos; por outro, o Judiciário é capaz de avaliar se os objetivos políticos são suficientemente importantes para justificar uma restrição de direitos. Essas diferenças permitem ao Judiciário e ao Legislativo engajar-se em um diálogo sobre o significado da Constituição em que ambos os poderes buscam aprender (inclusive, reformulando sua opinião) com base nas perspectivas um do outro.

**III. Fusão dialógica**<sup>32</sup>

Segundo Bateup (2006), a “fusão dialógica” é a versão mais promissora do diálogo constitucional, porque congrega as dimensões social e institucional presentes, respectivamente, nas “teorias do equilíbrio” e nas “teorias da parceria”: das primeiras, retira o papel do Judiciário como facilitador de um amplo debate constitucional com a sociedade (inclusão do povo como ator dialógico); e, das segundas, extrai o papel das instituições, que enriquecem o diálogo ao contribuir com suas perspectivas institucionais únicas. De um lado, o Legislativo, por possuir uma *specialized policy expertise*, tem a vantagem de melhor compreender como balancear objetivos políticos com proteção a direitos constitucionais. De outro, o Judiciário pode mediar a discussão com a sociedade a respeito de valores constitucionais e colaborar na identificação

---

<sup>31</sup> BATEUP, 2006, p. 1168-1174.

<sup>32</sup> BATEUP, 2006, p. 1174-1179.



das consequências das leis no contexto de casos concretos. Além disso, a pressa em deliberar assuntos urgentes e o fato de os parlamentares terem muitos deveres além de legislar (compromissos partidários, visita às bases eleitorais e fiscalização do governo) fazem com que nem sempre aconteça um exame cuidadoso da constitucionalidade das proposições. Nesses casos, por estarem afastados das pressões políticas e dedicarem-se muito tempo a essa tarefa, juízes podem ajudar a garantir que seja conferida atenção suficiente a questões constitucionais. O resultado de um diálogo em que poderes escutam-se e aprendem um com o outro é a produção de respostas mais duráveis e amplamente aceitas pela sociedade.

#### **1.4.1 Críticas e conclusões sobre a sistematização de Bateup (2006)<sup>33</sup>**

O artigo de Bateup (2006) tem o mérito de categorizar uma grande variedade de teorias em que o conceito de “diálogo constitucional” é central. Ela as divide em dois grandes grupos: “teorias do diálogo como método judicial” e “teorias estruturais do diálogo”, que, por sua vez, subdividem-se, respectivamente, em três (“teorias do aconselhamento judicial”, “teorias centradas no processo” e “minimalismo judicial”) e quatro vertentes (“teorias da construção coordenada”, “teorias dos princípios jurídicos”, “teorias do equilíbrio” e “teorias da parceria”), totalizando sete versões dialógicas.

Todas essas teorias têm em comum a vontade de resolver ou, ao menos, atenuar o problema da dificuldade contramajoritária, repensando, sob a ótica do diálogo, os papéis dos poderes Judiciário e Legislativo e a interação entre eles no controle de constitucionalidade das leis. Bateup (2006), no entanto, observa que nem todas essas sete teorias de fato apresentam um conteúdo verdadeiramente dialógico.

A autora (2006, p. 1125-1126) discorda do caráter dialógico das “teorias do aconselhamento judicial”, uma vez que, ao atribuir ao Judiciário a tarefa de guiar as instâncias políticas, elas privilegiam a voz dos juízes (pressupõem que eles possuem uma capacidade especial para interpretar a Constituição) e desconfiam da capacidade do Legislativo em alcançar respostas sem a intervenção do Judiciário. Para Bateup (2006, p. 1126), esse preconceito decorreria da questionável conclusão de que legisladores não são capazes de tomar decisões baseadas em princípios, pois os interesses próprios e a vontade de manter-se no poder frequentemente os compeliriam a priorizar questões ligadas à sua reeleição e a maximizar as preferências da maioria. Em suma, essas teorias, ao invés de suscitar um diálogo entre iguais,

---

<sup>33</sup> Trata-se das críticas e conclusões de Bateup (2006).

estimulam que o Legislativo reproduza a interpretação constitucional do Judiciário (BATEUP, 2006, p. 1128).

A crítica de Bateup (2006, p. 1131) às “teorias centradas no processo” reside no fato de que, apesar de a decisão judicial deixar espaço para a atuação política, na prática, as instâncias políticas encontrariam dificuldades em rever decisões do Judiciário devido à mudança na conjuntura política em comparação com a época da aprovação da lei anterior ou perda do *timing* político para deliberar sobre aquele tema. Como, na prática, o Legislativo não conseguiria responder à decisão judicial, não haveria diálogo.

A ressalva às teorias do “minimalismo judicial” consiste no fato de que só uma atuação mais substancial (menos minimalista) do Judiciário teria o potencial de, juntamente com a contribuição das perspectivas dos diversos atores dialógicos, formar consensos mais amplos sobre o significado da Constituição.

Em síntese, as três teorias acima, pertencentes ao grupo das “teorias do diálogo como método judicial”, apresentam prescrições que estão desconectadas da realidade, privilegiam, sem justificativa adequada, o papel do Judiciário na tomada de decisão sobre questões constitucionais e deixam pouco espaço para o exame político do significado da Constituição (BATEUP, 2006, p. 1123-1135). Por isso, não descrevem uma interação verdadeiramente dialógica entre os poderes Judiciário e Legislativo.

Dentre as críticas às “teorias da construção coordenada” apontadas por Bateup (2006, p. 1137-1143), destacam-se as seguintes: as cortes parecem desempenhar, no diálogo, um papel mais substancial do que os teóricos preconizam; e a visão de diálogo como “competição” entre poderes pelo significado da Constituição não parece ser o melhor caminho para alcançar interpretações estáveis e amplamente apoiadas pela sociedade. Se as partes apenas disputam por fazer vencer suas opiniões, o resultado dessa interação assemelha-se mais com uma aquiescência do que com um diálogo.

Para Bateup (2006, p. 1143-1151), as teorias associadas a “princípios e controle político sobre a corte” (primeiro subtipo das “teorias dos princípios jurídicos”) falham ao não apresentar evidências empíricas que confirmem que juízes detenham, em comparação com legisladores, uma capacidade superior para decidir questões de princípios; e ao não justificar por que se confiaria ao Legislativo a tarefa de corrigir erros judiciais se é o Judiciário que possui maior habilidade em proteger princípios. Já as teorias ligadas a “princípios e articulação legislativa da política” (segundo subtipo das “teorias dos princípios jurídicos”), embora

reconheçam um papel substantivo tanto para o Judiciário quanto para o Legislativo, apresentam uma concepção de diálogo constitucional bastante centrada naquele, cabendo a este um papel secundário e subordinado (BATEUP, 2006, p. 1151-1157).

As “teorias do equilíbrio” são, segundo Bateup (2006, p. 1157-1168), incompletas na medida em que, ao focar em formas de diálogo que engajam a sociedade como um todo, subestimam os aspectos institucionais do diálogo, ou seja, a importância da interação Legislativo-Judiciário.

As “teorias da parceria” são incompletas por restringirem seu foco às formas institucionais de diálogo constitucional. Ao contrário das “teorias do equilíbrio”, não dão relevância à participação da sociedade no diálogo (BATEUP, 2006, p. 1168-1174).

Em resumo, conforme Bateup (2006), as quatro teorias acima, que são subtipos do grupo intitulado “teorias estruturais do diálogo”, também falham por não conseguir justificar satisfatoriamente o papel das cortes no controle de constitucionalidade.

Diante dessas dificuldades, a teoria que apresenta o maior potencial normativo do diálogo constitucional surge da fusão dos modelos dialógicos da “teoria do equilíbrio” e da “teoria da parceria” (BATEUP, 2006, p. 1180). As “teorias do equilíbrio” enfatizam o papel do Judiciário em facilitar e fomentar um amplo debate constitucional no âmbito da sociedade, enquanto as “teorias da parceria” voltam sua atenção às funções institucionais que Judiciário e Legislativo desempenham no diálogo um com o outro. Essa síntese de entendimentos revela que o diálogo deveria idealmente incorporar tanto os aspectos relacionados à sociedade quanto os aspectos institucionais.

### **1.5 A diversidade das teorias do diálogo e os conceitos de “diálogo constitucional” segundo Meuwese e Snel (2013) e Fisher (2014)**

A divergência acadêmica em torno de uma definição precisa para a palavra “diálogo” constitui a maior limitação das teorias dialógicas. Essa falta de consenso tem gerado um uso pouco criterioso do termo e, como consequência dessa banalização, trabalhos acadêmicos têm empregado a expressão “diálogo constitucional” das mais variadas formas — utilização casual como metáfora, correlação com a teoria da separação de poderes ou menção à “teoria diálogo constitucional” (MEUWESE; SNEL, 2013, p. 123-124). Daí resulta a preocupação de Meuwese e Snel (2013, p. 135) no sentido de que o uso indiscriminado do

termo pode levar a descrever, equivocadamente, como dialógicas relações que são, na realidade, monológicas e hierarquizadas.

Diante da ausência de um conceito claro e universalmente aceito, Meuwese e Snel (2013, p. 126) examinaram dezesseis artigos sobre o tema e, com base neles, elaboraram uma definição (*working definition*) de “diálogo constitucional” que pudesse servir de parâmetro para futuras pesquisas: segundo eles, diálogo é uma sequência de respostas recíprocas, implícitas ou explícitas, entre dois ou mais atores<sup>34</sup>, caracterizada pela ausência de um ator dominante (ou pelo menos por uma dominância conjunta), cujo propósito comum é aprimorar o exercício de interpretar, revisar, escrever ou alterar constituições<sup>35</sup>.

Em contraposição ao conceito de Meuwese e Snel (2013), que enfatiza a finalidade da interação dialógica (melhorar a interpretação constitucional), Fisher (2014) define “diálogo constitucional” em termos menos românticos e harmônicos. Em linhas gerais, para ele, o diálogo constitucional é resultado da interação contínua e imprevisível entre os três poderes — que se desafiam, disputam entre si e testam seus limites — e deles com outros atores não institucionais e com as conjunturas políticas, econômicas e sociais.

Em *Constitutional Dialogues: Interpretation as Political Process*, Fisher (2014, p. 3) propõe demonstrar, a partir de exemplos concretos da prática constitucional norte-americana, que a interpretação constitucional não é um monopólio do Poder Judiciário, mas sim um processo no qual todos os três poderes (Judiciário, Legislativo e Executivo) convergem e interagem a partir de suas próprias interpretações. Segundo Fisher (2014, p. 3), esse assunto não é novo, e remonta a Bickel, que, em *The Least Dangerous Branch*, já afirmava que as cortes se engajavam em um “colóquio contínuo” [*continuing colloquy*] com as instâncias políticas e a sociedade, no qual o significado da Constituição era aperfeiçoado por meio do diálogo, e não de maneira unilateral.

Fisher (2014, p. 4-5) critica o costume de se identificar as cortes como únicas fontes do Direito Constitucional e a tendência de se encarar as leis como entidades puras, imaculadas, apartadas da política — e não decorrentes dela. Essa visão puramente técnica e ingênua do

---

<sup>34</sup> Meuwese e Snel (2013, p. 126/128-134) afirmam que essa definição de diálogo, propositadamente, deixa em aberto quem seriam os atores envolvidos, já que eles constataram que os atores podem variar conforme os diferentes arranjos institucionais. Haveria, assim, possibilidade de diálogo entre diversos atores, tais como: cortes e parlamentos (e governo); cortes e cortes; cortes e cidadãos; atores não judiciais e cidadãos.

<sup>35</sup> *A sequel of implicitly or explicitly shaped communications back and forth between two or more actors characterized by the absence of a dominant actor – or at least by a bracketing of dominance –, with the shared intention of improving the practice of interpreting, reviewing, writing or amending constitutions.*

direito desconsidera as constantes e criativas interações recíprocas que se estabelecem entre o Judiciário e o sistema político, ou melhor, entre o direito e a política (FISHER, 2014, p. 4). De acordo com Fisher (2014, p. 5/231), o Judiciário não é o único (nem o mais dominante) ator competente para decidir sobre questões constitucionais; na realidade, o Legislativo e o Executivo também necessariamente compartilham com o Judiciário a importante tarefa de interpretar a Constituição.

Desse modo, a Constituição submete-se a uma constante interpretação e reinterpretação seja quando a corte decide uma ação judicial, seja quando o legislador delibera sobre a adoção de uma legislação, seja quando o presidente legisla e sanciona ou veta proposições (FISHER, 2014, p. 5/234). Em todos esses casos, tem-se o exercício, pelos três poderes, da interpretação constitucional. Note-se que essas contribuições são constantemente influenciadas por forças políticas, históricas e sociais, de maneira que a interpretação constitucional é resultado da interação dos poderes entre si e com essas forças (FISHER, 2014, p. 6).

Fisher (2014, p. 8) descreve como uma “construção coordenada” [*coordinate construction*] a interação que se estabelece entre os três poderes na configuração do sentido da Constituição. Segundo essa concepção, Executivo e Legislativo são competentes e livres para fazer suas próprias interpretações, que independem da interpretação do Judiciário. Fisher (2014, p. 8/278) ilustra essa dinâmica segundo uma cadeia de ações e reações na qual os três poderes contribuem para moldar o significado da Constituição: Legislativo e Executivo poderão oferecer interpretações para a Constituição; essas interpretações poderão ser contestadas judicialmente; provocado, o Judiciário poderá ratificar ou invalidar essas interpretações; porém, ainda que o Judiciário as invalide, o colóquio entre os três poderes continuará, pois o Legislativo poderá sempre desafiar a decisão judicial por meio da reedição da legislação impugnada e, por sua vez, o Executivo poderá apor (ou não) veto a ela. Esses desafios e conflitos institucionais ajudam a manter o diálogo constitucional aberto e vivo.

Devido a todas essas possibilidades interativas e com base em registros históricos, Fisher (2014, p. 8/233/244) conclui que as decisões da Suprema Corte não são finais (não há que se falar em “última palavra”) e que elas se mantêm inalteradas apenas na medida em que o Congresso, o Presidente e a sociedade em geral consideram-nas convincentes, razoáveis e aceitáveis; caso contrário, os diálogos constitucionais prosseguem. Assim, uma decisão judicial, que é (supostamente) “final” em um determinado instante do desenvolvimento político,

poderá ser reaberta em um momento posterior, sendo passível de revisões, novas interpretações e reversões jurisprudenciais. Por meio desse processo interativo entre os poderes, as três instituições (Suprema Corte, Congresso e Presidente) são capazes de demonstrar suas fragilidades, autoconter-se e, gradualmente, construir um consenso sobre questões constitucionais (FISHER, 2014, p. 275).

Desse modo, Fisher (2014, p. 276/279) afirma que as decisões da Suprema Corte são provisórias e reversíveis, assim como são quaisquer fatos políticos, e devem ser obedecidas e respeitadas devido ao fato de emanarem da justiça, mas não por que sejam sólidas ou finais. Alerta que a corte não é a Constituição e que controvérsias constitucionais não são assuntos que devem ser deixados exclusivamente a cargo do Judiciário, pois, se juízes exercerem o monopólio da interpretação da Constituição, cidadãos e seus representantes ficarão aliados de participar do que constitui parte fundamental da política democrática (FISHER, 2014, p. 276-277).

Por tudo isso, Fisher (2014, p. 279) conclui que o controle judicial de constitucionalidade (*judicial review*) ajusta-se ao sistema constitucional por causa da necessidade de fragmentar o poder:

O controle judicial de constitucionalidade (*judicial review*) ajusta-se em nosso sistema constitucional porque gostamos de fragmentar o poder. Sentimo-nos mais seguros com *checks and balances*, mesmo quando uma Corte não eleita diz a uma Legislatura eleita ou a um Presidente eleito que eles têm se excedido. Essa preferência por poder fragmentado nega à Suprema Corte a autoridade da última palavra para decidir questões constitucionais. Nós não aceitamos a concentração de poder legislativo no Congresso ou de poder executivo no Presidente. Pela mesma razão, não podemos permitir que o poder judicial e a interpretação constitucional concentrem-se exclusivamente nas cortes. Nós rejeitamos a supremacia de todos os três poderes em razão dos valores da liberdade, do discurso, da democracia e do governo limitado.

As linhas acima revelam que o conceito de “diálogo constitucional” proposto por Fisher em muito se diferencia daquele formulado por Meuwese e Snel (2013). Estes preocupam-se com a natureza do diálogo, pois consideram que a interação dialógica entre os poderes e outros atores deve pautar-se pelo objetivo comum de aperfeiçoar o exercício de interpretar a Constituição. Ao contrário, Fisher (2014) não qualifica a interação dialógica, de modo que, para ele, o diálogo caracteriza-se, por si só, pela mera interação entre os poderes, independentemente do conteúdo ou do resultado desse intercâmbio. Portanto, segundo a perspectiva de Fisher (2014), o diálogo é a interação em si, a qual prescinde de um objetivo, tal como a busca compartilhada por melhores interpretações constitucionais. Esse pragmatismo (ou, para alguns, realismo) pode ser um reflexo de sua formação em Ciência Política e do fato de sua definição

de “diálogo constitucional” decorrer de uma visão empírica das interações entre os poderes a partir de casos concretos da experiência norte-americana.

A contraposição dessas duas concepções de “diálogo constitucional” será útil para refletirmos, no Capítulo 4, sobre as interações estabelecidas entre os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo nos estudos de caso da “portabilidade de votos” e do “financiamento da política por pessoas jurídicas”, que serão tratados respectivamente nos Capítulos 2 e 3 a seguir. Os aspectos metodológicos que nortearão os estudos de caso serão apresentados no tópico a seguir.

## **1.6 Aspectos metodológicos**

Desde a promulgação da Constituição de 1988, observa-se uma gradual expansão da atuação do Supremo Tribunal Federal (STF), que vem assumindo posição de centralidade na solução de questões de grande relevância e repercussão nacional. O crescente protagonismo do STF tem provocado tensões com o Congresso Nacional (CN), cujos membros não raras vezes criticam o ativismo judicial e alegam que o STF vem atuando como legislador positivo.

Nos últimos anos, o STF proferiu históricas decisões sobre direitos fundamentais, declarando a constitucionalidade das pesquisas com células-tronco embrionárias (2008), da união civil homoafetiva (2011), da interrupção da gestação de fetos anencefálicos (2012), das cotas raciais em universidades públicas (2012), entre outras. Atuou, também, em controvérsias de natureza partidário-eleitoral. Para citar alguns exemplos, destaquem-se os julgamentos sobre verticalização das coligações partidárias (2006), cláusula de barreira (2006), fidelidade partidária (2008), ordem de convocação de suplente em virtude de vacância de deputado titular (2011), portabilidade de votos (2012/2015), número de vereadores (2013) e financiamento da política por pessoas jurídicas (2015).

Muitas dessas decisões judiciais provocaram respostas legislativas imediatas, visando reverter entendimento jurisprudencial. Em especial, as decisões do Judiciário que interferiram no *status quo* do sistema político foram as que mais suscitaram reação do Legislativo, gerando tensão institucional e intensas interações entre os poderes. A fim de compreender a dinâmica dessas relações, este trabalho discutirá as interações Judiciário-Legislativo-Executivo em torno de dois julgamentos que versam sobre matéria partidário-eleitoral e cujos resultados alteraram a configuração do sistema político.

O objetivo geral deste estudo é investigar *como se deram as interações* entre o STF, o CN e a Presidência da República (PR) em dois casos concretos que evidenciam o exercício, pelos três poderes, da interpretação constitucional: a “portabilidade de votos” e o “financiamento da política por pessoas jurídicas”. Tendo em vista o referencial teórico do Capítulo 1, o objetivo específico da presente pesquisa consiste em verificar se as metáforas do “diálogo constitucional” concebidas por Meuwese e Snel (2013) e Fisher (2014) têm o potencial de explicar as interações entre os poderes nesses dois casos.

Em razão desses objetivos, optou-se pelo estudo de caso: método que se mostra adequado quando as principais questões de pesquisa são “como?” e “por que?”, e quando se pretende investigar “um fenômeno contemporâneo (‘o caso’) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes” (YIN, 2015, p. 4, 9-12 e 17).

Nesse sentido, o presente trabalho consiste em estudo de caso *exploratório*, ao investigar como se travaram as interações entre os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo em dois casos concretos recentes do constitucionalismo brasileiro; *descritivo*, ao resgatar detalhadamente a cronologia dos acontecimentos que desencadearam essas interações; e *explicativo*, ao agregar contexto político aos fatos narrados com o propósito de compreender o que motivou as ações e reações institucionais.

Desse modo, os Capítulos 2 e 3 seguintes discutirão, respectivamente, os estudos de caso da “portabilidade de votos” e do “financiamento da política por pessoas jurídicas”. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, em cada um desses capítulos, buscou-se reconstruir as interações entre os poderes a partir da identificação: (1) das principais decisões do STF (ou de outros órgãos integrantes do Judiciário) sobre os respectivos temas e (2) das consequentes respostas do CN e da PR a essas decisões judiciais. A fim de localizar as decisões judiciais mencionadas em (1), será utilizado o *site* do STF (ou de outros órgãos do Judiciário, como o do TSE). Para encontrar as respostas do CN e da PR citadas em (2), pesquisar-se-á, nos *sites* da Câmara dos Deputados (CD), do Senado Federal (SF) e do Portal da Legislação da Presidência da República, se, após as decisões judiciais, o CN aprovou e a PR vetou/sancionou proposições<sup>36</sup> relacionadas aos temas da “portabilidade de votos” e do “financiamento da política por pessoas jurídicas”.

---

<sup>36</sup> As espécies de proposição que serão pesquisadas são: Projetos de Lei Ordinária, Projetos de Lei Complementar e Propostas de Emenda à Constituição.



Como as interações estabelecidas entre STF, CN e PR não podem ser compreendidas apartadas do contexto político em que aconteceram, sempre que possível, buscou-se trazer à descrição dos acontecimentos informações de conjuntura que possam ter influenciado o desencadeamento de ações e reações entre as instituições.

A identificação das circunstâncias políticas que influenciaram as decisões do Judiciário ou as respostas do Legislativo/Executivo visou enriquecer a narrativa dos acontecimentos com o intuito de melhor compreender as motivações das instituições e, conseqüentemente, as interações entre os poderes nos dois estudos de caso. O resgate do contexto político da época foi feito mediante consulta a matérias jornalísticas veiculadas nos *sites* da CD e do SF, e em *sites* de diversos veículos de comunicação.

Finalmente, a partir dos fatos narrados nos Capítulos 2 e 3, almeja-se, no Capítulo 4, analisar os estudos de caso da “portabilidade de votos” e do “financiamento da política por pessoas jurídicas” à luz do quadro teórico delineado no Capítulo 1, sobretudo em face das concepções de “diálogo constitucional” desenhadas por Meuwese e Snel (2013) e Fisher (2014).

## **2 ESTUDO DE CASO 1: “PORTABILIDADE DE VOTOS”**

### **2.1 Introdução**

Este capítulo é destinado ao estudo de caso sobre a “portabilidade de votos” e, nele, serão debatidas as interpretações do Legislativo e do Judiciário acerca de sua (in)constitucionalidade. Para tanto, no tópico 2.2, serão apresentadas as principais decisões do STF sobre o tema e as respectivas respostas do CN a elas. Essas ações e reações constituem o exercício da interpretação constitucional sobre a “portabilidade de votos” pelos poderes Legislativo e Judiciário. O estudo das relações entre o STF e o CN servirá de subsídio para, no Capítulo 4, examinar se o componente dialógico é apropriado para explicar a interação entre os poderes Judiciário e Legislativo neste estudo de caso.

### **2.2 Supremo e Congresso: decisões judiciais vs. respostas legislativas**

A primeira manifestação do STF sobre a “portabilidade de votos” se deu no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs 4.430 e 4.795, quando o Supremo determinou que a migração de deputados para novos partidos criados no curso da Legislatura ensejaria a transferência (portabilidade) de seus votos para efeito de repartição do tempo proporcional de propaganda eleitoral gratuita<sup>37</sup>. A reação do CN a essa decisão se deu por meio da Lei nº 12.875/2013, que visou superar o precedente judicial firmado nas ADIs nºs 4.430 e 4.795, na medida em que buscou impedir a portabilidade de votos para fins de acesso ao tempo proporcional de propaganda eleitoral gratuita e à maior parcela do Fundo Partidário. A constitucionalidade da Lei nº 12.875/2013, no entanto, foi questionada no STF pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.105. Instado a se manifestar pela segunda vez sobre o tema da portabilidade de votos, o STF manteve a interpretação dada nas ADIs nºs 4.430 e 4.795, e rechaçou a tentativa de reversão legislativa. Antes mesmo da declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 12.875/2013 pelo STF, o CN elaborou a Lei nº 13.107/2015, que se encontra atualmente em vigor e contém disposições idênticas às presentes na Lei nº 12.875/2013 — e que foram declaradas inconstitucionais pela ADI nº 5.105. Além disso, em 2016, dois novos fatos relativizaram a portabilidade: a EC nº 91/2016 e a Resolução nº 23.485/2016 do TSE. Todos esses aspectos serão desenvolvidos nos tópicos 2.2.1 e 2.2.2 a seguir.

---

<sup>37</sup> Por meio de uma interpretação analógica, logo após a decisão do STF nas ADIs nºs 4.430 e 4.795, o TSE admitiu a portabilidade de votos para fins de rateio da maior fatia do Fundo Partidário (95%).

### 2.2.1 ADIs nºs 4.430 e 4.795 vs. Lei nº 12.875/2013

A ADI nº 4.430, proposta pelo Partido Humanista da Solidariedade (PHS) em 14/06/2010, questionou a constitucionalidade de alguns<sup>38</sup> dispositivos da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições — LE), entre eles o art. 47, § 2º, I e II<sup>39</sup>, cuja redação à época era a seguinte:

Art. 47. (...)

(...)

§ 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.**

(...)

Para o autor da ADI nº 4.430, a expressão “e representação na Câmara dos Deputados”, presente no *caput*, e os incisos I e II do § 2º do art. 47 (todos, acima, em negrito) afrontariam o princípio da igualdade, inscrito no *caput* do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Para o PHS, como todos os partidos políticos são absolutamente iguais após sua criação e registro, seria inconstitucional excluir do acesso ao tempo de propaganda eleitoral gratuita as legendas que não possuíssem representação na CD. Da mesma forma, seria inconstitucional estabelecer a divisão da maior fatia do horário eleitoral (2/3, inciso II) proporcionalmente ao número de deputados federais eleitos por cada partido. Em síntese, não seria possível assegurar a igualdade de condições na disputa eleitoral se essa igualdade de condições não se refletisse também na distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

Em 11/06/2012, aproximadamente dois anos após o ajuizamento da ADI nº 4.430, foi protocolada a ADI nº 4.795, de autoria dos seguintes partidos: Democratas (DEM), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Popular Socialista (PPS), Partido da República (PR), Partido Progressista (PP)

---

<sup>38</sup> O § 6º do art. 45 da LE (“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”) foi um dos dispositivos questionados na ADI nº 4.430. No entanto, por não se referir à “portabilidade de votos”, não será estudado. O foco deste trabalho recairá sobre o art. 47, § 2º, I e II da LE, conforme se mostrará na sequência.

<sup>39</sup> De acordo com Gomes (2013, p. 363), a propaganda política (“direito de antena”) abrange quatro espécies: propaganda partidária (Lei nº 9.096/1995 e Resoluções nºs 20.034/1997 e 22.503/2006 do TSE), propaganda intrapartidária (Lei nº 9.504/1997), propaganda eleitoral (Lei nº 9.504/1997 e Resolução nº 23.404/2014 do TSE) e propaganda institucional. O art. 47, § 2º, I e II, da LE refere-se à “propaganda eleitoral”, que é aquela que precede as eleições, em que candidatos a cargos eletivos buscam convencer o eleitor com vistas a obter-lhe o voto (GOMES, 2013, p. 363). Esta dissertação cuidará apenas dessa espécie de propaganda política.

e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). A motivação política para a propositura da ação residiu no fato de que, após a criação do Partido Social Democrático (PSD)<sup>40</sup> em 27/09/2011, os autores

---

<sup>40</sup> Conforme se mostrará na sequência deste capítulo, nessa época, vigia entendimento de que a “criação de novo partido” configurava justa causa que permitia a desfiliação partidária sem que resultasse em perda de cargo eletivo (art. 1º, § 1º, II, Resolução nº 22.610/2007 do TSE). Note-se que essa justa causa, ao contrário de valorizar a fidelidade partidária, gerou um efeito perverso: acabou por estimular a criação de novas legendas, o que, consequentemente, desencadeou intensas migrações interpartidárias. Desse modo, a fim de viabilizar o transfuguismo sem incidir na perda de mandato, surgiu a estratégia política de criar novas agremiações e, assim, abrir uma “janela” legal para a mudança partidária. O primeiro e mais emblemático caso foi a criação, em setembro de 2011, do Partido Social Democrático (PSD), idealizado pelo à época Prefeito de São Paulo e filiado ao DEM, Gilberto Kassab. Em março de 2011, após decidir desfiliar-se do DEM, iniciou o processo de coleta de assinaturas para criar um novo partido político, que, até então, seria denominado Partido da Democracia Brasileira (PDB). A ideia inicial era fundar um novo partido (PDB), migrar para ele sem isso que incorresse em quebra de fidelidade partidária, para só então promover sua fusão com o Partido Socialista Brasileiro (PSB), legenda para a qual Kassab inicialmente pretendia migrar. Essa movimentação alteraria substancialmente o jogo de forças tanto no estado de São Paulo, quanto no Congresso Nacional. Finalmente, em março de 2011, Kassab anunciou seu desligamento do DEM e a criação do PSD, que foi registrado pelo TSE em 27/09/2011 (a tempo de participar das eleições municipais de 2012). O surgimento dessa nova força política desencadeou uma recomposição de forças na política nacional. A migração de deputados de outros partidos (notadamente da oposição, como do DEM) para o PSD fez com que a nova legenda nascesse como uma das maiores bancadas do CN, sem que seus membros sequer tivessem sido eleitos por ela. De imediato, o PSD de Kassab passou a fazer parte da base aliada da Presidente Dilma Rousseff, o que, pelo menos inicialmente, serviu para contrabalançar a dependência do Governo em relação ao aliado PMDB. Desse modo, pode-se dizer que o Palácio do Planalto se beneficiou com a criação do PSD. Neste capítulo, mostrar-se-á que, além desses impactos, a criação do novo partido no curso da Legislatura suscitou rearranjos de duas naturezas: parlamentar, na estrutura organizacional da CD (Comissões, Mesa, Lideranças); e, partidário-eleitoral, com a redistribuição da parcela proporcional do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na TV e do Fundo Partidário em decorrência da portabilidade de votos — tema este que será objeto deste capítulo. A título de curiosidade, após a criação do PSD, segundo dados do TSE, surgiram também: em 2011, o Partido Pátria Livre (PPL); em 2012, o Partido Ecológico Nacional (PEN); em 2013, o Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e o Solidariedade (SD); em 2015, o Partido Novo (NOVO), o Rede Sustentabilidade (REDE) e o Partido da Mulher Brasileira (PMB). Ao todo, existem hoje no Brasil 35 partidos com registro no TSE, dos quais 27 possuem representação (pelo menos um deputado) na CD. Pode-se dizer que, até recentemente, a Resolução nº 22.610/2007 do TSE, que considerou a “criação de novo partido” justa causa para desfiliação partidária, contribuiu com esse movimento de criação de legendas. Nos últimos anos, outro movimento que ganhou relevância foram as fusões de partidos políticos, que, segundo o art. 1º, § 1º, I da Resolução nº 22.610/2007, também eram consideradas pelo TSE justa causa para desfiliação partidária. Há algum tempo, noticiam-se diversas intenções de fusão, que ainda não chegaram a se concretizar, tais como: DEM e PTB; DEM e PSDB; PPS e PSB; PSD e Partido Liberal (PL), que estaria em vias de criação. Em relação a esta última possibilidade de fusão, destaque-se que a ideia de recriar o PL vinha sendo articulada por Kassab, que pretendia fundi-lo ao PSD para formar uma base sólida de apoio à gestão petista, como alternativa ao PMDB. Com o PMDB nas Presidências da CD (Deputado Eduardo Cunha) e do SF (Deputado Renan Calheiros), o CN reagiu e editou a Lei nº 13.107/2015, que acresceu § 9º ao art. 29 da LPP para dispor que “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”. Esse dispositivo, no entanto, foi um dos pontos questionados pelo PROS na ADI nº 5.311, que está pendente de decisão de mérito do STF. Todavia, em 30/09/2015, o Pleno, por maioria e nos termos da Relatora Ministra Cármen Lúcia, indeferiu medida cautelar por entender que a liberdade de criação, fusão e incorporação de partidos não é absoluta, que deve condicionar-se “aos princípios do sistema democrático-representativo e do pluripartidarismo” e que “são constitucionais as normas que fortalecem o controle quantitativo e qualitativo dos partidos”. Com advento da Lei nº 13.107/2015, que dificultou o processo de fusão partidária e vedou a portabilidade de votos no caso de criação de novos partidos, e da Lei nº 13.165/2015, que, diferentemente da Resolução nº 22.610/2007 do TSE, não elencou a criação de novo partido e a fusão de partidos como justas causas para desfiliação sem que incorresse em perda do mandato, é possível que haja um desestímulo a criações e fusões e, consequentemente, uma estabilização na quantidade de partidos políticos no Brasil. Fontes: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2011/03/kassab-diz-que-decidira-se-sai-do-dem-apos-reuniao-com-bornhausen.html>>, <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/kassab-pretende-maquiar-pdb-para-justificar-fusao-d91o2e0sdhznqqa9d7tdrej2>>, <<http://veja.abril.com.br/brasil/calendario-e-justica-eleitoral-jogam-contra-kassab/>>, <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/kassab-anuncia-saida-do-dem-e-a-criacao-do-psd>>

experimentaram um decréscimo no tamanho de suas bancadas na CD em decorrência da migração de filiados para a nova legenda. Além das repercussões de ordem interna (reorganização da estrutura/composição da Mesa e das comissões, e das Lideranças partidárias dentro da CD)<sup>41</sup>, a redução das bancadas poderia gerar consequências para além da CD, como, por exemplo, o recálculo da maior fatia do direito de antena. Portanto, diante do risco de sofrer uma redução no tempo de propaganda eleitoral — já que o acesso aos 2/3 se dá de forma proporcional —, essas agremiações requereram que o STF desse ao inciso II do § 2º do art. 47 da LE interpretação conforme à Constituição no sentido de afastar qualquer entendimento que estendesse aos partidos políticos que não elegeram representantes para a CD (notadamente, os novos partidos, como era o caso do PSD) o direito de participar do rateio proporcional dos 2/3 do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

---

ek2d3tok7fimiwrki8lbcynsr2>, <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/psd-leva-um-em-cada-cinco-deputados-da-oposicao/>>, <<http://blogs.oglobo.globo.com/panorama-politico/post/a-variavel-kassab-o-socialismo-do-psb-365654.html>> e <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/ao-criar-psd-ministro-kassab-se-aliou-ao-governo-e-desidratou-oposicao.html>>.

<sup>41</sup> Em 15/02/2012, o direito do PSD de participar em todas as comissões permanentes e temporárias da CD foi arguido pelo Deputado Guilherme Campos na Questão de Ordem nº 153/2012. Em resposta de 16/02/2012, o Deputado Marco Maia, Presidente da CD, decidiu que: a proporcionalidade partidária para fins de constituição das comissões é a que provém do resultado final das eleições e deve permanecer inalterada durante toda a Legislatura; os deputados do PSD não devem ser considerados no cálculo da proporcionalidade partidária para a definição das vagas das comissões, porém lhes é garantido o direito de integrar, como titular, pelo menos uma comissão permanente, salvo se membro da Mesa (art. 26, § 3º, RICD); os parlamentares do PSD têm o direito de participar das comissões nas mesmas condições que são asseguradas à Minoria, nos termos do art. 23, *caput, in fine*, RICD; o PSD não faz jus à presidência de nenhuma comissão permanente; a distribuição das comissões entre partidos não será refeita, e permanece a definida no início da Legislatura; após o preenchimento das vagas na forma do art. 27, *caput*, e § 1º, RICD, sua distribuição aos deputados do PSD será feita conforme a regra do art. 27, § 2º, RICD; e o PSD poderá formar bloco parlamentar, porém a representatividade dele, para fins de cômputo da proporcionalidade partidária, desconsiderará a bancada do PSD, somando apenas as bancadas efetivamente eleitas que vierem a compor o bloco. Em março de 2012, a participação do PSD nas comissões da CD foi disciplinada por meio da Resolução nº 12/2012, que aumentou o número máximo de membros efetivos das comissões permanentes e incluiu a Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (hoje denominada Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, segundo a Resolução nº 23/2013) no rol de comissões que admitem o acúmulo de titularidade (art. 26, § 2º, RICD); e do Ato da Mesa nº 27/2012, que regulamentou a mencionada Resolução. Em 29/06/2012, o STF julgou as ADIs nºs 4.430 e 4.795, concedendo ao PSD direito à participação na maior fatia do tempo de propaganda em rádio e televisão; e o TSE deferiu a Petição nº 1747-93.2011.6.00.0000/DF, conferindo ao PSD acesso à maior parcela do Fundo Partidário (essas decisões judiciais serão discutidas em profundidade ao longo deste capítulo). Em 31/01/2013, o Deputado Bruno Araújo formulou Consulta que questionou quais critérios seriam adotados, em 2013, no que concerne à representação proporcional dos partidos ou blocos na composição das Mesas e das comissões. O Presidente da CD, Deputado Marco Maia, recebeu a referida Consulta como Questão de Ordem nº 238/2013 e respondeu que as decisões do STF nas ADIs nºs 4.430 e 4.795 e do TSE na Petição nº 1747-93.2011.6.00.0000/DF alteraram substancialmente o quadro em face do qual foi decidida a Questão de Ordem nº 153/2012, impondo sua revisão. A CD, então, mudou seu entendimento e passou a considerar que “as prerrogativas constitucionais do partido político não podem ser asseguradas pela metade” e que “uma vez que o STF e o TSE reconhecem que o partido criado no curso da Legislatura, independentemente do fato de não ter disputado as eleições, tem direito ao fundo partidário e ao acesso gratuito à propaganda em rádio e televisão, não há como negar-lhe pleno funcionamento parlamentar”. Portanto, o Presidente da CD determinou o recálculo da proporcionalidade partidária a fim de redefinir a composição das comissões e da Mesa Diretora para 2013, com a inclusão do PSD e do Partido Ecológico Nacional (PEN).

Na inicial da ADI nº 4.795, os autores argumentaram que as legendas que não participaram das eleições e, conseqüentemente, não elegeram representantes, não teriam direito a participar da distribuição dos 2/3 de tempo de propaganda eleitoral a que se refere o inciso II do § 2º do art. 47 da LE. Com base nesse raciocínio, colocaram-se contrários à tese da “portabilidade de votos”, segundo a qual partidos criados após as eleições poderiam participar do rateio dos 2/3, porque os deputados trãnsfugas levariam consigo os votos recebidos pelas legendas sob as quais foram eleitos para a CD. Defenderam que a estrutura partidária resultante das urnas na eleição para a CD deveria manter-se inalterada até o final da Legislatura, sob o risco de violar a vontade popular soberana manifestada pelos eleitores. Ademais, diziam possuir direito adquirido a participar da distribuição dos 2/3 e a não sofrer, em virtude de posteriores rearranjos político-partidários, redução no tempo de propaganda eleitoral, tempo este que deveria ser calculado tendo como referência o número de deputados federais que elegeram.

O PSD atuou no processo na condição de *amicus curiae* e defendeu que os dispositivos da LE fossem interpretados em conformidade com a CF/88, sobretudo após o pronunciamento do STF que, em 2007, estabeleceu a fidelidade partidária<sup>42</sup> como princípio

---

<sup>42</sup> Por muito tempo, o princípio da fidelidade partidária ficou adstrito à regulação interna dos partidos. Foi com base nesse entendimento que, em 1989, o STF se pronunciou, pela primeira vez, sobre o tema. No julgamento do MS nº 20.927, o Relator, Ministro Moreira Alves, decidiu pela inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária. Segundo ele, a CF/88 não previu, de forma expressa, que a infidelidade partidária ensejaria a perda de mandato e, “se o quisesse, bastaria ter colocado essa hipótese entre as causas de perda de mandato, a que alude o artigo 55”. Assim, o STF firmou entendimento de que o mandato pertenceria ao indivíduo, a quem não era vedado trocar de partido. Essa jurisprudência manteve-se até 2007, ocasião em que o TSE respondeu positivamente à Consulta nº 1.398 e decidiu que os mandatos obtidos em eleições proporcionais pertenciam aos partidos políticos ou coligações — e não aos indivíduos eleitos. Paralelamente, no CN, muitos foram os casos de transfuguismo partidário. Em face dessa situação, partidos políticos cujos membros haviam mudado de legenda exigiram que o Presidente da CD declarasse a perda do mandato dos trãnsfugas e empossasse os suplentes do partido ou da coligação. Contrariados com a decisão do Presidente da CD em manter os mandatos dos deputados que trocaram de legenda e não convocar os suplentes, o PPS, o PSDB e o DEM impetraram no STF, respectivamente, os Mandados de Segurança (MSs) nºs 26.602, 26.603 e 26.604. A decisão proferida no MS nº 26.604 estabeleceu, entre outras coisas, que: “o instituto da fidelidade partidária, vinculando o candidato eleito ao partido, passou a vigorar a partir da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta nº 1.398, em 27 de março de 2007” e “o abandono da legenda enseja a extinção do mandato parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas, a serem definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral”. Os julgamentos desses MSs levaram a uma mudança interpretativa em relação à posição que vinha sendo adotada pelo STF desde 1989. Assim, em 2007, o Supremo passou a entender, de forma alinhada com a resposta do TSE à Consulta nº 1.398, que o mandato pertenceria ao partido — e não ao candidato eleito — e que seria possível perdê-lo por infidelidade partidária. Logo, por meio de uma decisão judicial, o STF e o TSE criaram uma nova causa de perda de mandato, distinta das previstas no art. 55 da CF/88. Além disso, no MS nº 26.604, o STF recomendou ao TSE adotar uma “resolução disciplinadora do procedimento de justificação”, que estabelecesse regras para a perda de mandato por infidelidade partidária. Em obediência a essa determinação, o TSE editou as Resoluções nºs 22.610/2007 e 22.733/2008, que disciplinam o processo de perda de cargo eletivo e de justificação de desfiliação partidária. Os incisos do § 1º do art. 1º da Resolução nº 22.610/2007 determinam quatro “justas causas” que permitem a desfiliação partidária sem que resulte em perda de cargo eletivo: I - incorporação ou fusão do partido; II - criação de novo partido; III - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; e IV - grave discriminação pessoal. A constitucionalidade das Resoluções nºs 22.610/2007 e 22.733/2008 foi questionada nas ADIs nºs 3.999 e 4.086, que foram julgadas improcedentes. A criação do PSD,

constitucional. Desse modo, afirmaram que “a transferência com justa causa de mandatários para novos partidos deve[ria] ser reconhecida como parte da outorga do eleitor aos candidatos de sua escolha e, assim, [seria] indevido retirar todo e qualquer efeito vinculado a essa representação”. Além disso, entendiam que negar aos novos partidos a participação nos 2/3 do tempo de propaganda eleitoral afrontaria o pluralismo político, o princípio da isonomia e o sistema representativo. Argumentaram que restringir-lhes esse direito seria retirar dos eleitores dos deputados que migraram legalmente para o PSD com amparo na “justa causa” a representatividade que lhes foi conferida pelo princípio da soberania popular. Por isso, a Constituição não poderia prestigiar o pluralismo, autorizar a criação de partidos, permitir a migração para as novas legendas e, simultaneamente, suprimir-lhes as condições de existência e atuação. Além disso, o PSD afirmou que, de forma análoga ao que preceituava o § 4º do art. 47 da LE em relação à fusão entre partidos<sup>43</sup>, no caso da criação de novas legendas, os votos recebidos na eleição também deveriam ser transferidos do partido de origem para o novo (tese da “portabilidade de votos”). Em oposição ao pedido da ADI nº 4.795, requereram que o STF desse interpretação conforme de modo a conceder aos partidos criados após as eleições para a CD o direito de acesso ao tempo de propaganda eleitoral a que se refere o inciso II do § 2º do art. 47 da LE com base na proporcionalidade de sua bancada na CD.

Devido à continência entre os pedidos, as ADIs nºs 4.430 e 4.795 foram julgadas de forma conjunta. O Relator, Ministro Dias Toffoli, votou pela procedência parcial da ADI nº 4.430 e prejudicialidade do pedido contido na ADI nº 4.795. Em relação à ADI nº 4.430, o Ministro acolheu um dos pedidos ao afirmar que a expressão “e representação na Câmara dos Deputados”, constante do *caput* do § 2º do art. 47 da LE, afrontava direito garantido pela CF/88 no art. 17, § 2º, o qual determina que “os partidos políticos têm direito a recursos do fundo

---

em 2011, gerou uma mudança no quadro político, notadamente na CD, resultante da migração de deputados federais para o novel partido. De um lado, a nova agremiação passou a exigir acesso ao tempo gratuito de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão e aos recursos do Fundo Partidário; de outro, os partidos que perderam membros lutavam pela não redução de seu tempo de horário eleitoral e de seus recursos do Fundo Partidário. Essa disputa pelo acesso a — e pela preservação de — prerrogativas (tempo de propaganda eleitoral gratuita e recursos do Fundo Partidário) em função da suposta alteração na “representatividade” de cada partido devido às migrações interpartidárias é o cerne do estudo de caso 1 (“portabilidade de votos”). Ressalte-se que a Lei nº 13.165/2015, no parágrafo único do art. 22-A, determinou que apenas três justas causas justificam a desfiliação partidária: I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; II - grave discriminação política pessoal; e III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente. Em comparação com a Resolução nº 22.610/2007 do TSE, a Lei nº 13.165/2015 manteve apenas as hipóteses de “mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário” e “grave discriminação política pessoal” — retirando as de “incorporação ou fusão do partido” e “criação de novo partido”.

<sup>43</sup> De acordo com o § 4º do art. 47 da LE, “o número de representantes de partido que tenha resultado de fusão ou a que se tenha incorporado outro corresponderá à soma dos representantes que os partidos de origem possuíam na data mencionada no parágrafo anterior”.

partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”. O Relator ressaltou que o próprio TSE já adotava esse entendimento, de maneira a conceder a todas as legendas com candidaturas, independentemente de possuírem representação na CD, acesso ao rateio de 1/3 do tempo de propaganda eleitoral gratuita (inciso I do § 2º do art. 47 da LE). Portanto, a declaração de inconstitucionalidade pelo STF da expressão mencionada acima serviria apenas para dar segurança jurídica a uma prática que já vinha sendo aplicada pelo TSE. Porém, no tocante ao pedido para declarar a inconstitucionalidade de dispositivos da LE a fim de repartir, de forma igualitária, o horário de propaganda eleitoral entre todos os partidos registrados, independentemente de possuírem representantes na CD, o Relator manifestou-se pela improcedência. Segundo o Ministro Dias Toffoli, não existiria igualdade material entre partidos que lograram eleger representantes na CD e aqueles que não obtiveram êxito. Estas legendas, embora iguais no plano da legalidade, não o seriam no que se refere à legitimidade política, ou seja, do ponto de vista jurídico e da representação. Portanto, o Relator considerou constitucional utilizar a representação na CD como parâmetro para a distribuição desigual (1/3 e 2/3, incisos I e II, respectivamente) do tempo de propaganda eleitoral entre as legendas.

No que concerne à ADI nº 4.795, com base no princípio da liberdade de criação de partidos inscrita no *caput* do art. 17 da CF/88, na “representatividade do partido que já nasce com representantes parlamentares” e no pluralismo político, o Relator declarou “constitucional interpretação que reconhece aos partidos criados após as eleições para a Câmara dos Deputados o direito à proporcionalidade na divisão do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão prevista no inciso II do § 2º do art. 47 da Lei das Eleições, devendo-se considerar a representação dos deputados federais que, embora eleitos por outros partidos, migrarem direta e legitimamente para a novel legenda na sua criação”. Trata-se da tese da “portabilidade de votos”, a qual entende ser legítimo que o novo partido político leve consigo, para fins de acesso proporcional ao tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão (inciso II do § 2º do art. 47 da LE), a representatividade dos deputados federais que para ele migraram. O Relator argumentou que a liberdade de criação de partidos foi prevista ao lado da liberdade de fusão, incorporação e extinção de partidos (art. 17, *caput*, CF/88). Por estar a criação no mesmo patamar dos direitos de fusão e incorporação, entendeu o Relator que o intérprete deveria preservar essa equiparação constitucional e interpretar o § 4º do art. 47<sup>44</sup> da LE de modo a

---

<sup>44</sup> Art. 47. (...) § 4º O número de representantes de partido que tenha resultado de fusão ou a que se tenha incorporado outro corresponderá à soma dos representantes que os partidos de origem possuíam na data mencionada no parágrafo anterior.



incluir também a hipótese de criação de novo partido. Em relação ao § 3º do art. 47<sup>45</sup>, o Relator afirmou que essa limitação só faria sentido quando aplicada aos partidos que já participaram das eleições e não conseguiram eleger deputados federais, situação que não poderia ser confundida com a de partidos criados após as eleições. Para o Ministro, se essa limitação fosse imposta aos partidos recém-criados, eles teriam de aguardar até as próximas eleições para, somente então e com base na representação obtida, participar do rateio dos 2/3 de tempo eleitoral gratuito. Até lá, esses partidos, independentemente de sua dimensão, ficariam com sua representação em suspenso, isto é, em verdadeira condição de subpartido. Dessa forma, não permitir a participação das novas legendas na divisão dos 2/3 seria o mesmo que equipará-las àquelas que tiveram candidatos rejeitados pelo voto popular. Por tudo isso, concluiu que o que deveria prevalecer não seria o desempenho desses partidos nas eleições (o que é impossível, haja vista que sequer existiam à época), mas sim a representatividade política que possuíam os parlamentares que migraram para a novel legenda.

Em 29/06/2012, a maioria dos Ministros do STF acompanhou o Relator no sentido de declarar a inconstitucionalidade da expressão “e representação na Câmara dos Deputados” contida no *caput* do § 2º do art. 47 da LE e dar interpretação conforme à Constituição Federal ao inciso II do § 2º do art. 47 da LE para assegurar “aos partidos novos, criados após a realização de eleições para a Câmara dos Deputados, o direito de acesso proporcional aos 2/3 do tempo destinado à propaganda eleitoral no rádio e na televisão, considerada a representação dos deputados federais que migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda no momento de sua criação”. Em linhas gerais, o Supremo decidiu pela constitucionalidade da tese da “portabilidade de votos”.

Na noite do mesmo dia do julgamento do STF, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiu sobre a Petição nº 1747-93.2011.6.00.0000/DF<sup>46</sup> do PSD, que pedia acesso proporcional aos recursos do Fundo Partidário, na forma do art. 41-A da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos — LPP). À época, esse dispositivo determinava que 5% do total do Fundo Partidário seriam destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos registrados no TSE e os 95% restantes seriam distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição para a CD. Devido à declaração de constitucionalidade da “portabilidade de votos” pelo STF,

---

<sup>45</sup> Art. 47. (...) § 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição. (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)

<sup>46</sup> O Relator originário era o Ministro Marcelo Ribeiro. Como ele deixou de fazer parte do TSE quando do julgamento da matéria, o Ministro Marco Aurélio foi designado Relator do Acórdão.

o TSE deferiu requerimento do PSD, permitindo sua participação no rateio dos 95% do Fundo Partidário.

Essas paradigmáticas decisões do STF e do TSE afetaram o sistema político, especialmente porque provocaram uma redistribuição de dois importantes ativos: o tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão e o Fundo Partidário. Em relação ao primeiro, o acórdão do STF garantiu aos partidos recém-criados o direito de participar, na proporção de sua bancada na CD, da divisão dos 2/3 do horário eleitoral gratuito (inciso II), o que conseqüentemente resultou na diminuição do tempo a que faziam jus as legendas que perderam quadros. Em relação ao segundo, o acórdão do TSE assegurou às novas legendas acesso também à fatia mais ampla do Fundo Partidário (95%), o que também gerou um decréscimo no *quantum* a que faziam jus os partidos que perderam representação na CD. Em síntese, ocorreu uma nova divisão entre os partidos do tempo de propaganda eleitoral gratuita e dos valores do Fundo Partidário.

Obviamente, a importância das decisões mencionadas acima guarda relação com a própria sobrevivência do PSD, que correria o risco de sofrer uma “debandada” e perder competitividade caso não conseguisse ampliar seu acesso ao direito de antena e ao Fundo Partidário. No entanto, as conseqüências dessas decisões judiciais ganham também contornos políticos relevantes pelo fato de terem sido tomadas a poucos meses das eleições municipais de 2012. As decisões do STF e do TSE, que conferiram ao partido de Kassab acesso à maior fatia do tempo de propaganda eleitoral gratuita e do Fundo Partidário (recursos esses que influenciam decisivamente resultados de eleições), acabaram por fortalecer o PSD, colocando-o em posição de vantagem para articular alianças visando a disputa eleitoral de outubro<sup>47</sup>, e por enfraquecer o poder de barganha das legendas (especialmente as da oposição) que tiveram seus ativos reduzidos em decorrência da perda de quadros para o PSD. De maneira geral, pode-se dizer que, em virtude dessas decisões judiciais, os partidos políticos foram forçados a, em pouco tempo, redesenhar suas estratégias políticas para as eleições municipais de 2012.

Essa situação ensejou a apresentação, em 19/09/2012, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei (PL) nº 4.470/2012. Embora os autores não tenham explicitado que esse PL visava superar uma interpretação do STF, eles o justificaram em razão de as normas então em vigor não alcançarem:

---

<sup>47</sup> Fonte: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/06/stf-conclui-julgamento-e-confirma-tempo-maior-de-tv-para-psd.html>>.

(...) os casos de migrações partidárias (ainda que por justa causa) que possam ocorrer durante a legislatura e que, assim, afetam a previsibilidade institucional da distribuição do fundo partidário e do horário de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, causando, com efeito, insegurança jurídica tanto para os partidos políticos existentes, como para aqueles que vierem a existir (novos ou decorrentes de fusão ou incorporação) (...)

Com o intuito de conferir “segurança institucional e jurídica” à questão, os autores do PL propuseram que a migração partidária que acontecesse no curso da Legislatura não importaria na transferência do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão a que se referia o inciso II do § 2º do art. 47 da LE (2/3)<sup>48</sup> e na participação nos 95% dos recursos do Fundo Partidário. As únicas exceções a essa regra seriam os casos de fusão ou incorporação de partidos. Assim, ao vedar a transferência no caso de criação de novos partidos, o PL nº 4.470/2012 visou superar, via lei ordinária, as interpretações dadas pelo STF e pelo TSE sobre a constitucionalidade “portabilidade de votos” para fins de acesso ao tempo de propaganda eleitoral gratuita e ao Fundo Partidário.

Até 17/04/2013, o PL nº 4.470/2012 ficou aguardando designação de relator na única comissão instada a se manifestar sobre a matéria, a CCJC<sup>49</sup>. Em razão da aprovação, em 16/04/2013, de requerimento de urgência<sup>50</sup>, o PL foi levado a Plenário pendente de parecer da CCJC<sup>51</sup>. Em parecer proferido em Plenário em substituição a essa comissão, o Relator, Deputado Geraldo Magela, afirmou que, por meio do PL, o CN buscava reafirmar suas prerrogativas constitucionais e estabelecer regras claras quanto à distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuito e dos recursos do Fundo Partidário de modo a não deixar margem de dúvidas à Justiça Eleitoral nos casos de transfuguismo durante a Legislatura. Em parecer às emendas de Plenário, o Relator ressaltou que o PL não impedia a mudança de partido, mas sim

---

<sup>48</sup> Art. 47 (...) § 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: (...) 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.

<sup>49</sup> O despacho da Mesa ao PL nº 4.470/2012 determinou que a CCJC seria a única comissão a se manifestar quanto ao mérito e, evidentemente, quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (art. 32, IV, a, c/c art. 54 do RICD).

<sup>50</sup> Art. 155 do RICD.

<sup>51</sup> Ainda que a regra geral seja o oferecimento de pareceres escritos às proposições durante a fase de tramitação nas comissões, os Regimentos Internos de ambas as Casas (arts. 155, RICD; e 336, II, RISF) permitem que, em virtude de aprovação de requerimento de urgência, uma proposição siga para o Plenário pendente de manifestação das comissões, ou seja, sem que haja aprovação prévia pelas comissões de pareceres escritos. Nesses casos, há designação de relatores em Plenário, que proferem oralmente pareceres em substituição às comissões (o número de relatores a ser designado dependerá do número de comissões constantes no despacho da Mesa e pendentes de manifestação).

a portabilidade do tempo de propaganda eleitoral e do Fundo Partidário no caso de migração para uma nova legenda.

Frise-se que o PL nº 4.470/2012 foi protocolado em setembro de 2012, no calor das eleições municipais de 2012 e após as decisões do STF e do TSE que promoveram uma reviravolta político-eleitoral ao concederem ao PSD o direito de participar dos 2/3 de tempo de propaganda eleitoral gratuita e dos 95% de recursos do Fundo Partidário.

No entanto, conforme já foi dito, o referido PL manteve-se inerte, voltando a tramitar apenas em abril de 2013. A retomada do trâmite dessa proposição exatamente nessa época guarda relação com o fato de que Marina Silva articulava a criação de seu próprio partido, a Rede Sustentabilidade (REDE), pelo qual pretendia lançar-se candidata à Presidência da República nas eleições de 2014. Havia um receio de que a candidatura de Marina Silva à Presidência da República pela REDE pudesse dificultar os projetos do Planalto, de reeleger Dilma Rousseff, e dos partidos de oposição, de quebrar a hegemonia petista no governo federal. Assim, a possível aprovação do PL nº 4.470/2012 e a entrada em vigor da Lei até 04/10/2013<sup>52</sup> eram vistos como uma ameaça real à competitividade da candidatura de Marina Silva, pois inviabilizaria que os deputados que migrassem para a REDE levassem consigo os votos recebidos nas legendas de origem. A vedação da portabilidade de votos colocaria a REDE em posição de desvantagem em relação aos demais partidos, uma vez que ela não teria acesso à maior parcela do tempo de propaganda eleitoral gratuita e do Fundo Partidário — ativos políticos decisivos para uma vitória nas urnas.

Por isso, as discussões sobre o PL nº 4.470/2012, no Plenário da CD, foram marcadas por um forte embate eleitoral. De um lado, deputados contrários ao PL alegaram casuismo do Governo em pautar uma proposição que prejudicava diretamente as condições de acesso ao tempo de propaganda eleitoral e ao Fundo Partidário da Rede Sustentabilidade, partido que estava em vias de formação e iria lançar a candidatura de Marina Silva à Presidência da República em 2014. Houve quem defendesse a liberdade partidária e denunciasse a incoerência do Parlamento em aprovar, na mesma Legislatura, uma regra que impedia novos partidos de terem acesso aos mesmos direitos que haviam sido concedidos no ano anterior ao PSD. De outro lado, deputados favoráveis ao PL afirmaram que com ele não se pretendia proibir

---

<sup>52</sup> De acordo com o princípio da anualidade ou anterioridade eleitoral, “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência” (art. 16, CF/88). Portanto, o teor do PL nº 4.470/2012 só seria aplicado às eleições gerais de 2014 se fosse aprovado pelo CN, sancionado, promulgado e publicado pela PR, e entrasse em vigência até 04/10/2013.

a criação de novas legendas ou a desfiliação partidária, mas sim vedar a “portabilidade de votos” com o objetivo de fortalecer a fidelidade partidária e resguardar a vontade do eleitor. Além disso, parlamentares criticaram as intervenções indevidas do TSE e do STF nesse tema e defenderam que a CD resgatasse sua credibilidade e prerrogativa de legislar.

Em 23/04/2013, o PL nº 4.470/2012 foi finalmente aprovado na Câmara dos Deputados, com algumas alterações<sup>53</sup>. Em seguida, a matéria seguiu ao Senado Federal, onde foi numerada como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 14/2013.

No mesmo dia, o Senador Rodrigo Rollemberg impetrou no STF o Mandado de Segurança (MS) nº 32.033, com pedido de liminar, em que alegava violação ao devido processo legislativo em razão dos seguintes motivos:

(...) (1) tramitação de projeto de lei casuisticamente forjado para prejudicar destinatários certos e definidos na presente legislatura; (2) esvaziamento do direito fundamental à livre criação de novos partidos e do pluralismo político, nos termos em que definido pelo STF na decisão proferida na ADI 4430; (3) esmagamento e sufocamento de novos movimentos políticos; (4) quebra do princípio da igualdade entre partidos, ainda que permitida certa gradação de tratamento diferenciado; (5) discriminação indevida pela criação de parlamentares de primeira e de segunda categorias; (6) excepcionalidade do caso (...)<sup>54</sup>.

Em 24/04/2013, o Relator, Ministro Gilmar Mendes, deferiu o pedido de liminar a fim de suspender a tramitação do PLC nº 14/2013. No entanto, em 20/06/2013, o STF, por maioria<sup>55</sup>, conheceu do MS e, no mérito, o indeferiu, cassando a liminar concedida, sob o argumento de o sistema brasileiro não admitir o controle jurisdicional preventivo da constitucionalidade material de proposições que estão em tramitação nas Casas Legislativas.

No SF, a matéria também recebeu urgência<sup>56</sup>, o que a levou ao Plenário pendente de manifestação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). O Relator designado para oferecer parecer pela CCJ, Senador Aloysio Nunes Ferreira, votou pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do PL da CD e rejeição de Emenda de Plenário nº 1<sup>57</sup>. Os debates no Plenário do SF revelam que os senadores favoráveis à matéria manifestaram preocupação em preservar a vontade do eleitor, defender o princípio da fidelidade partidária e fortalecer o modelo partidário. Os senadores contrários, um

---

<sup>53</sup> Ao texto original do PL foi incorporada a Emenda de Plenário nº 5 e suprimida uma expressão.

<sup>54</sup> Trecho do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, em medida cautelar no MS nº 32.033.

<sup>55</sup> O Ministro Gilmar Mendes, ora Relator, foi vencido na votação do mérito do MS nº 32.033. Em razão disso, o Ministro Teori Zavascki foi designado Relator do Acórdão.

<sup>56</sup> Art. 336, III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

<sup>57</sup> Essa Emenda alterava a cláusula de vigência para que a Lei não se aplicasse às eleições que ocorressem até 31/12/2017. Como era 09/10/2013, o Senador considerou a Emenda prejudicada, uma vez que, pelo princípio da anualidade eleitoral, já não seria possível que as novas regras fossem aplicadas às eleições de 2014.

deles impetrante do MS mencionado acima, ressaltaram o casuísmo e a inconstitucionalidade do PL.

Aprovado pelo SF nos exatos termos em que saiu da CD, o PL nº 4.470/2012 foi encaminhado à Presidente da República, que o sancionou, transformando-o na Lei nº 12.875, de 30 de outubro de 2013. Desse modo, todos os novos partidos que fossem criados após essa data não poderiam mais contar com a portabilidade de votos para fins de acesso à maior fatia do tempo de propaganda eleitoral e do Fundo Partidário, direitos de que, pouco tempo antes, se beneficiaram partidos como PSD, PROS e Solidariedade (SD). Ressalte-se que os dois últimos foram registrados pelo TSE em 24/09/2013, trinta e seis dias antes da promulgação da Lei nº 12.875/2013, que proibiu a portabilidade de votos.

Em comparação com a legislação anterior, as novas regras restringiram o acesso de novas legendas ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão e aos recursos do Fundo Partidário. O quadro comparativo a seguir sintetiza as mudanças:

<b>Antes da Lei nº 12.875/2013</b>	<b>Após a Lei nº 12.875/2013</b>
<b>Lei nº 9.504/1997 (LE), com redação original.</b>	<b>Lei nº 9.504/1997 (LE)</b>
Art. 47. (...)  (...)  § 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 <sup>58</sup> :  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.  (...)	Art. 47. (...)  (...)  § 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios: (Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)  I - 2/3 (dois terços) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram; (Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)  II - do restante, 1/3 (um terço) distribuído igualmente e 2/3 (dois terços) proporcionalmente ao número de representantes eleitos no pleito imediatamente anterior para a Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.  (...)

<sup>58</sup> A expressão “e representação na Câmara dos Deputados” foi declarada inconstitucional pelo STF nas ADIs 1.351 e 1.354.

	<p><b>§ 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. (Incluído pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)</b></p>
<b>Antes da Lei nº 12.875/2013</b>	<b>Após a Lei nº 12.875/2013</b>
<b>Lei nº 9.096/1995 (LPP)</b>	
<p>Art. 29. (...)</p> <p>(...)</p> <p>§ 6º Havendo fusão ou incorporação de partidos, os votos obtidos por eles, na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, devem ser somados para efeito do funcionamento parlamentar, nos termos do art. 13, da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão.</p> <p>Art. 41-A. 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (Incluído pela Lei nº 11.459, de 2007)</p>	<p>Art. 29. (...)</p> <p>(...)</p> <p>§ 6º Havendo fusão ou incorporação, devem ser somados exclusivamente os votos dos partidos fundidos ou incorporados obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão. (Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)</p> <p>(...)</p> <p>Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário: (Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)</p> <p>I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; e (Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)</p> <p>II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)</p> <p><b>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. (Incluído pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)</b></p>

Ao alterar a distribuição do tempo de propaganda eleitoral (incisos I e II do § 2º do art. 47 da LE), a Lei nº 12.875/2013 aumentou a fatia destinada aos partidos com representação na CD e, conseqüentemente, reduziu a parte a que faziam jus os partidos que não elegeram deputados federais. Porém, a alteração mais substancial consistiu na inclusão do § 7º (em negrito acima), que impossibilita a “portabilidade de votos”, exceto no caso de fusão ou

incorporação de partidos<sup>59</sup>. Essa inovação buscou impedir que o deputado emigrante levasse para um novo partido o tempo de propaganda eleitoral.

Em relação às modificações na divisão do Fundo Partidário (art. 41-A da LPP), dois aspectos merecem ser destacados. O primeiro revela que, quanto aos novos incisos I e II, houve mera alteração de técnica legislativa: antes, as informações constavam no *caput* do art. 41-A; agora, com a nova redação, elas foram desmembradas em dois incisos. O segundo aspecto, e a mais relevante inovação, diz respeito ao acréscimo do parágrafo único (em negrito acima). Ele dispõe que, para fins da distribuição a que se refere o inciso II (os 95% do Fundo Partidário), serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, salvo no caso de fusão ou incorporação de partidos. Isso implica a exclusão dos novos partidos do rateio da maior fatia do Fundo Partidário (95%), o que os levaria a participar apenas da divisão dos 5% restantes.

Em resumo, por meio da Lei nº 12.875/2013, o CN buscou proibir a “portabilidade de votos” no caso de migração para (novos) partidos criados no curso da Legislatura — entendimento que contrariava frontalmente a decisão tomada pelo STF nas ADIs nºs 4.430 e 4.795. Por isso, pode-se dizer que a Lei nº 12.875/2013 representou uma tentativa de superação legislativa da jurisprudência sobre o tema da “portabilidade de votos”.

Apesar de tudo, a Lei nº 12.875/2013, em si, não chegou a criar obstáculos à candidatura de Marina Silva à Presidência, porque, devido a divergências em relação à quantidade mínima de assinaturas válidas, a Rede Sustentabilidade sequer conseguiu obter registro no TSE em tempo hábil para participar das eleições de 2014. Por esse motivo, Marina Silva teve de filiar-se ao PSB para concorrer à Presidência da República. Como a REDE só conseguiu concluir o registro no TSE em 22/09/2015, nos termos da Lei nº 12.875/2013, estreará na política com participação apenas nas menores frações de tempo de propaganda eleitoral e Fundo Partidário, ou seja, naquelas que são divididas igualmente entre todos os partidos, com ou sem representação na CD<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> 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. (Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)

<sup>60</sup> O Rede Sustentabilidade ajuizou a ADI nº 5.398, na qual questionou a constitucionalidade da Lei nº 13.165/2015 na medida em que ela não incluiu a “criação de novo partido” como hipótese de justa causa para a desfiliação sem perda de mandato por infidelidade partidária, como previa o art. 1º, § 1º, II, da Resolução nº 22.610/2007 do TSE. O Ministro Roberto Barroso, Relator, deferiu parcialmente a medida cautelar, “*ad referendum* do Plenário, para determinar a devolução integral do prazo de 30 (trinta) dias para filiações aos partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral até a data da entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015”. Essa decisão poderia beneficiar os seguintes partidos: NOVO, REDE e PMB. Atualmente, essa ADI encontra-se sub judice no STF.



### 2.2.2 ADI nº 5.105 vs. Lei nº 13.107/2015

Ocorre que, em 31/03/2014, o partido SD ajuizou a ADI nº 5.105, que questionou a constitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei nº 12.875/2013. Segundo a inicial, esses dispositivos extrapolaram o permissivo constante no art. 17, § 3º, *in fine*, da CF/88 (“na forma da lei”), porque o legislador ordinário não poderia utilizar-se dessa autorização para restringir o direito dos partidos ao tempo de propaganda eleitoral e ao Fundo Partidário. Ao estabelecer tratamento desigual entre partidos originalmente criados e partidos resultantes de fusão ou incorporação, o autor considerou que houve afronta ao regime democrático, representativo e pluripartidário (art. 1º, V, e parágrafo único da CF/88), à isonomia (art. 5º, *caput*, CF/88) e à liberdade de criação de partidos (art. 17, *caput*, CF/88), tudo conforme os fundamentos que nortearam a decisão do STF nas ADIs nºs 4.430 e 4.795.

O Ministro Luiz Fux, Relator da ADI nº 5.105, votou pela procedência total dos pedidos da inicial e, assim, declarou a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei nº 12.875/2013. Ele reconheceu que a edição da Lei nº 12.875/2013, logo após o julgamento das ADIs nºs 4.430 e 4.795, consistiu em reação do CN no sentido de superar a interpretação fixada pelo STF ao art. 47, § 2º, II, da LE, segundo a qual os partidos novos criados após as eleições para a CD teriam direito de acesso proporcional aos 2/3 de tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão<sup>61</sup>. Para o Relator, o cerne da questão seria estabelecer em que medida uma reação do CN — no sentido de reverter jurisprudência do STF — se afiguraria legítima tendo em vista a estrutura de divisão funcional entre as instituições (*checks and balances*). O Ministro citou diversos exemplos de reversões legislativas a decisões do STF por Emenda Constitucional ou Lei Ordinária. Segundo ele, essas respostas do CN revelavam que não existiria supremacia judicial em sua acepção mais forte, o que afastaria a concepção de última palavra definitiva, estimularia o ativismo judicial e enfatizaria a ideia de que a práxis dialógica entre o CN e o STF é legítima, desejável e faz parte da realidade institucional brasileira. O Relator então concluiu que seria possível a correção legislativa de decisão do STF pelo constituinte reformador ou legislador ordinário desde que observados dois aspectos: (1) em caso de reversão jurisprudencial por Emenda Constitucional, o STF somente invalidaria a Emenda se houvesse afronta ao art. 60 da CF/88 (limites formais, circunstanciais e materiais); e (2) em caso de reversão jurisprudencial por Lei Ordinária, essa lei nasceria com presunção de

---

<sup>61</sup> Conforme já mencionado no tópico 2.2.1 deste capítulo, o direito de acesso proporcional das novas legendas à maior parte do Fundo Partidário foi decidido pelo TSE no mesmo dia do julgamento pelo STF das ADIs nºs 4.430 e 4.795.

inconstitucionalidade, de forma que caberia ao legislador demonstrar, argumentativamente e por meio de novos fundamentos, que a superação legislativa do precedente seria legítima.

Dessa forma, o Ministro Fux considerou que os fundamentos contidos no PL que deu origem à Lei nº 12.875/2013 não foram suficientes para validar a reversão da interpretação firmada pelo STF nas ADIs nºs 4.430 e 4.795. Por não ter o legislador trazido novos e consistentes argumentos para superar orientação do STF, o relator votou pela inconstitucionalidade da Lei nº 12.875/2013.

No mesmo sentido, o Ministro Luís Roberto Barroso opinou pela inconstitucionalidade da Lei nº 12.875/2013. Afirmou que a democracia deliberativa pressupõe a existência de um debate público em que haja troca de argumentos e ideias e que a visão tradicional de supremacia judicial estaria sendo atenuada pela ideia de diálogos institucionais. Uma das formas de diálogo seria a superação de jurisprudência, que poderia ocorrer mediante Emenda Constitucional ou Lei Ordinária. Esse entendimento se coaduna com o Voto do Relator, principalmente no que se refere ao ônus argumentativo do CN, que seria multiplicado no caso de tentativa de superação jurisprudencial por Lei Ordinária. Para o Ministro Barroso, a democracia deliberativa exige o oferecimento de razões, de modo que a reversão legislativa mediante Lei Ordinária somente aconteceria se o CN demonstrasse, por meio de justificativas que subsidiassem sua opção legislativa, a existência de mais de uma interpretação possível compatível com a CF. Afirmou que o STF “quando decidiu a matéria ora apreciada, assegurando aos novos partidos o acesso ao fundo partidário e ao tempo de televisão, expôs suas razões no voto bem alinhavado do eminente Ministro Dias Toffoli”, que se pautou em dois argumentos centrais: (1) “paridade constitucional que deve haver entre as hipóteses de criação, fusão e incorporação dos partidos políticos”; (2) “inviabilidade de aplicação do critério do desempenho eleitoral para o caso de criação de novas legendas partidárias”. O CN, no entanto, ao editar a Lei nº 12.875/2013 criou uma assimetria entre partidos criados e partidos fundidos ou incorporados, tratamento este que se contrapôs flagrantemente ao entendimento do STF nas ADIs nºs 4.430 e 4.795. Para Barroso, a Lei nº 12.875/2013 “deveria, no mínimo, ter enfrentado esses dois argumentos, tratando-os de maneira diferente ou explicitando as razões pelas quais estaria superando a decisão do Supremo”. Em outras palavras, a “superação da jurisprudência por lei” demandaria do CN “significativo esforço argumentativo” que explicitasse “tanto a existência de mais de uma interpretação possível como os motivos pelos quais a interpretação por ele adotada seria melhor do que a encampada pelo STF”. Entretanto, segundo Barroso, o CN editou regras em sentido oposto sem preocupar-se em apresentar, “em suas justificações,

qualquer argumentação idônea a superar os fundamentos” firmados pelo STF no julgamento das referidas ADIs. Para ele, a justificação do PL “limitou-se a afirmar, em termos genéricos, que a regulamentação da matéria, excluindo dos partidos criados o direito de antena e o fundo partidário, fortaleceria as agremiações partidárias, sem enfrentar os densos fundamentos aduzidos pelo voto do relator e corroborado pelo Plenário”. Por tudo isso, o Ministro Barroso entendeu que a edição da Lei nº 12.875/2013 representou “uma tentativa de impor ao STF uma LEITURA da Constituição, sem que fosse indicado qualquer elemento que pudesse ao menos justificar a revisão da interpretação que havia sido consagrada meses antes pelo próprio Tribunal”. Ainda, para o Ministro, “o único argumento utilizado pelo Congresso foi o argumento de autoridade, o qual, todavia, não se sustenta em um regime democrático”. Para ele, “não se admite que o Congresso, simplesmente, esvazie uma decisão do STF porque quer, sem oferecer nenhum tipo de razão capaz de passar pelo crivo do debate público”. Caso uma decisão do STF pudesse ser superada pelo CN sem oferecimento de qualquer razão, o CN transformar-se-ia em órgão revisor das decisões do STF. Portanto, o processo legislativo que levou à aprovação da nova lei deveria, no mínimo, ter enfrentado os fundamentos da decisão nas ADIs nºs 4.430 e 4.795 e explicitado as razões por que pretendia superar a decisão do STF. Segundo o Ministro Barroso, como isso não aconteceu, “as normas impugnadas na ADI são fruto do autoritarismo do Congresso Nacional, e não do exercício legítimo de diálogo com o STF”.

A Ministra Cármen Lúcia também acompanhou o Relator e votou pela inconstitucionalidade da Lei nº 12.875/2013 em respeito à instituição do STF, que teve sua decisão contrariada por uma Lei Ordinária sem que o Congresso tenha apresentado razões que fundamentassem seu descumprimento.

Em sentido oposto, divergiram do Relator os Ministros Edson Fachin, Teori Zavascki, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Ricardo Lewandowski (Presidente), que votaram pela constitucionalidade da Lei nº 12.875/2013.

De acordo com o Ministro Fachin, a legislação impugnada não suprimiu dos novos partidos o direito à propaganda eleitoral e ao Fundo Partidário. Ainda que em percentuais menores, todas as legendas com registro no TSE continuavam a fazer jus a esse direito. O Ministro ressaltou que a constitucionalidade da distinção equitativa entre os partidos com e sem representação tem sido afirmada e reafirmada pelo STF em vários julgados. Ademais, disse que a Lei nº 12.875/2013 espelhava entendimentos já sufragados pelo STF em diversos precedentes

sobre a infidelidade partidária. O Ministro entendeu que o constituinte atribuiu ao CN a tarefa de regulamentar o § 3º do art. 17 da CF/88. Desse modo, do ponto de vista constitucional, o conteúdo da lei impugnada consistia em uma escolha válida, ainda que não se concordasse com o quantitativo de distribuição do tempo de propaganda eleitoral e do Fundo Partidário. Portanto, abrindo dissidência ao votar pela constitucionalidade da Lei nº 12.875/2013, o Ministro Fachin concluiu que o Poder Judiciário não poderia sobrepor-se a escolhas válidas de competência do Poder Legislativo, reputando adequado que, no caso, a Corte exercitasse uma autocontenção.

Para o Ministro Teori Zavascki, o acesso ao Fundo Partidário e ao direito de antena é matéria submetida ao princípio da reserva legal pelo § 3º do art. 17 da CF/88. Portanto, segundo o Ministro, se há fundamentos relevantes, todos de hierarquia constitucional — embora em sentidos diferentes —, o STF não poderia em princípio inibir a escolha feita pelo legislador. De acordo com ele, a realidade à época do julgamento das ADIs nºs 4.430 e 4.795 “sofreu uma considerável modificação, especialmente no que se refere à proliferação anárquica do número de partidos políticos, com todas as consequências nefastas”. Diante da nova realidade que se colocou no contexto do julgamento da ADI nº 5.105, “parece ser razoável assentar a legitimidade da imposição de certos limites à criação, ou à fusão, ou à incorporação de partidos políticos, a exemplo do que fez o legislador nessas normas”. Por tudo isso e apesar de concordar com o Ministro Barroso sobre a impossibilidade de o CN tornar-se revisor das decisões do STF, o Ministro Zavascki votou pela constitucionalidade da Lei nº 12.875/2013.

Para o Ministro Gilmar Mendes, a experiência com o PSD ensejou o surgimento da Lei nº 12.875/2013, que significou uma crítica do CN à interpretação dada pelo STF no caso da portabilidade de votos. Nesse sentido, propôs que a Corte adotasse uma postura reflexiva em relação às consequências político-partidárias de sua decisão anterior e fizesse uma “análise objetiva das razões da Lei” a partir dos fatos legislativos que motivaram o CN a alterar a legislação — e não com base na mera avaliação da exposição de motivos ou justificativa do PL, aspectos que seriam insuficientes para avaliar a vontade do legislador. O Ministro destacou que, em julgamentos anteriores, o STF buscou responder ao fenômeno do transfugismo mediante a fixação de justas causas para desfiliação partidária. Uma delas, a criação de partidos, acabou sendo utilizada com frequência; porém, ao invés de valorizar a fidelidade partidária, levou à distorção do sistema. Reconheceu, assim, que determinadas decisões judiciais têm conseguido piorar o sistema político. Ao fim, considerou que o novo quadro normativo apresentava fundamentos suficientes para declarar a constitucionalidade da Lei nº 12.875/2013.

O Ministro Celso de Mello<sup>62</sup> entendeu que a Lei nº 12.875/2013 visava impedir um fato notório que a experiência do processo político-eleitoral havia revelado nos últimos anos, isto é, impedir que a migração de parlamentares para legendas criadas no decorrer da Legislatura acarretasse a transferência automática do tempo de propaganda eleitoral e dos recursos do Fundo Partidário. De acordo com ele, a nova legislação introduziu um mecanismo destinado a desestimular a desfiliação partidária no curso do mandato, com o propósito de preservar o número de cadeiras que os partidos políticos conseguiram obter na última eleição, respeitando, assim, a vontade soberana dos eleitores. O Ministro enfatizou os argumentos trazidos pela Advocacia-Geral da União (AGU) no sentido de que as disposições questionadas tinham o intuito de disciplinar o tema e evitar condutas abusivas na migração partidária, coibindo eventual comércio de filiações em troca de maior acesso ao tempo de propaganda eleitoral gratuita e aos recursos do Fundo Partidário. Para o Ministro, ao reexaminar a questão em razão do quadro político que se desenhou após a decisão do STF, o CN entendeu que o precedente firmado pela Corte fragilizou o sistema partidário. Desse modo, segundo o Ministro, ao formular a nova lei, o CN teve em perspectiva o dever de fidelidade partidária, que tem assento constitucional conforme o STF já havia reconhecido nos MSs nºs 26.602, 26.603 e 26.604. Além de mostrar-se reverente ao texto constitucional, o novo diploma legislativo teria a virtude de impedir que houvesse, no curso da Legislatura, a perda da representatividade política por parte das agremiações partidárias que legitimamente a conquistaram. Ademais, para o Ministro, as disposições impugnadas não representavam um obstáculo ao exercício da liberdade de associação, porque permanecia livre a criação de agremiações partidárias. Assim, as inovações trazidas pela Lei nº 12.875/2013 seriam constitucionais e, na realidade, visavam fortalecer o sistema partidário e conferir maior proteção ao regime democrático.

O Ministro Ricardo Lewandowski também considerou que as alterações trazidas pela nova legislação eram razoáveis e justificavam-se pela profunda alteração do “substrato fenomenológico” do sistema político-partidário (hiperpartidarismo) que emergiu após o julgamento do STF nas ADIs nºs 4.430 e 4.795

Em 1º/10/2015, por seis votos a cinco, o STF julgou procedente o pedido formulado da ADI nº 5.105 para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei nº 12.875/2013<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Este parágrafo foi redigido com base na transcrição da manifestação do Ministro Celso de Mello durante a sessão plenária em que foi julgada a ADI nº 5.105 (vídeo disponível no canal do STF no YouTube).

<sup>63</sup> A Lei nº 12.875/2013 é composta por três artigos, sendo o terceiro a cláusula de vigência.

Essa decisão ratificou entendimento anterior do STF firmado nas ADIs nºs 4.430 e 4.795 no sentido da constitucionalidade da portabilidade de votos<sup>64</sup>.

Interessante notar que, em 03/03/2015 (antes, portanto, do julgamento da ADI nº 5.105), o SF, atuando como Casa Revisora, aprovou o PLC nº 4/2015<sup>65</sup>, que resultou na Lei nº 13.107/2015, publicada em 24/03/2015. No que se refere à portabilidade de votos, as Leis nºs 12.875/2012 e 13.107/2015 apresentam o mesmo conteúdo: ambas vedam a portabilidade no caso de criação de novos partidos, mas a permitem nos casos de fusão ou incorporação de partidos. A diferença entre os dois diplomas legais é somente de técnica legislativa: enquanto a Lei nº 12.875/2012 incluiu a ressalva da fusão ou incorporação nos finais do § 7º do art. 47 da LE (tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV) e do parágrafo único do art. 41-A da LPP (Fundo Partidário), que fazem menção expressa ao § 6º do art. 29 da LPP, a Lei nº 13.107/2015 excluiu a referência a essa exceção tanto no § 7º do art. 47 da LE quanto no parágrafo único do art. 41-A da LPP. Contudo, a Lei nº 13.107/2015 manteve o conteúdo do antigo § 6º do art. 29 da LPP, que agora passou a ser § 7º do art. 29 da LPP. Em outras palavras, apesar de a Lei nº 13.107/2015 deixar de fazer alusão à ressalva da fusão ou incorporação nos § 7º, *in fine*, do art. 47 da LE, e parágrafo único, *in fine*, do art. 41-A, a exceção continua presente no § 7º do art. 29 da LPP. Ambos os diplomas legais, portanto, encerram frontal superação à interpretação dada pelo STF nas ADIs nºs 4.430 e 4.795. O quadro comparativo abaixo ilustra as semelhanças entre as Leis nºs 12.875/2012 e 13.107/2015:

<b>Lei nº 12.875/2013</b>	<b>Lei nº 13.107/2015</b>
<b>Lei nº 9.504/1997 (LE)</b>	
Art. 47. (...)  (...) <p>§ 7º Para efeito do disposto no § 2º, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, <b>em quaisquer hipóteses, ressalvado o disposto no § 6º do art. 29 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.</b> (Incluído pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)</p>	Art. 47. (...)  (...) <p>§ 7º Para efeito do disposto no § 2º, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária <b>em quaisquer hipóteses.</b> (Redação dada pela Lei nº 13.107, de 2015)</p>

<sup>64</sup> Em consonância com jurisprudência consolidada pelo STF nas ADIs nºs 4.430, 4.795 e 5.105, a Resolução nº 23.457/2015 do TSE, que “dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições de 2016”, no § 1º do art. 39, acolhe a tese da portabilidade e determina que, para fins de distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na TV, “serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, ressalvada a hipótese de criação de nova legenda, quando prevalecerá a representatividade política conferida aos parlamentares que migraram diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para o novo partido político, no momento de sua criação”.

<sup>65</sup> Na CD (casa iniciadora), essa proposição recebeu a seguinte designação: PL nº 23/2015.

Lei nº 12.875/2013	Lei nº 13.107/2015
<b>Lei nº 9.096/1995 (LPP)</b>	
<p>Art. 41-A. (...)</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, <b>em quaisquer hipóteses, ressalvado o disposto no § 6º do art. 29.</b> (Incluído pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)</p> <p>Art. 29. (...)</p> <p>(...)</p> <p>§ 6º Havendo fusão ou incorporação, devem ser somados exclusivamente os votos dos partidos fundidos ou incorporados obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão. (Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)</p>	<p>Art. 41-A. (...)</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária <b>em quaisquer hipóteses.</b> (Redação dada pela Lei nº 13.107, de 2015)</p> <p>Art. 29. (...)</p> <p>(...)</p> <p>§ 7º Havendo fusão ou incorporação, devem ser somados exclusivamente os votos dos partidos fundidos ou incorporados obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão.</p>

Os dispositivos da Lei nº 13.107/2015, transcritos acima, apresentam conteúdo praticamente idêntico ao dos dispositivos da Lei nºs 12.875/2012, que foram declarados inconstitucionais pelo STF na ADI nº 5.105. Por isso, é possível que, futuramente, a constitucionalidade dessas disposições da Lei nº 13.107/2015 seja também questionada perante o STF<sup>66</sup>.

Além disso, em 2016, dois novos fatos contribuíram para relativizar a tese da portabilidade de votos, firmada pelas decisões do STF nas ADIs nºs 4.430, 4.795 e 5.105. São eles: a Emenda Constitucional (EC) nº 91/2016 e a Resolução nº 23.485/2016 do TSE.

<sup>66</sup> Em 20/04/2015, o PROS ajuizou a ADI nº 5.311, que questionou a constitucionalidade de duas inovações presentes na Lei nº 13.107/2015: a impossibilidade de cidadãos já filiados a um partido político poderem apoiar a criação de outro (trecho “considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores não filiados a partido político”, constante no art. 2º da Lei, que altera o § 1º do art. 7º da LPP); e a fixação do prazo de cinco anos de registro definitivo no TSE para que partidos possam ser objeto de fusão ou incorporação (trecho “há, pelo menos, 5 (cinco) anos”, constante no art. 2º da Lei, que altera o § 9º do art. 29 da LPP). Em 30/09/2015, por maioria, o STF indeferiu a medida cautelar que pedia a suspensão das expressões mencionadas, vencido o Ministro Dias Toffoli. Até o momento, esta é a única ADI em tramitação no STF cujo objeto de questionamento é a Lei nº 13.107/2015. Entretanto, como se pode constatar, as partes impugnadas não se referem à portabilidade de votos — tema deste estudo de caso 1.

A EC nº 91/2016<sup>67</sup> estabeleceu a possibilidade — excepcional e por tempo determinado (30 dias contados de sua promulgação) — de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato e sem que ela motive redistribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e TV. Em outras palavras, as Mesas da CD e do SF inseriram, no texto constitucional, uma “janela partidária” única e temporária para desfiliação sem prejuízo do mandato e vedada a portabilidade de votos. Contrário à proibição da portabilidade, o Partido Trabalhista Nacional (PTN) ajuizou a ADI nº 5.497, com pedido de liminar, em que questionou a constitucionalidade da expressão “não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão” (art. 1º, *in fine*, da EC nº 91/2016). A matéria encontra-se pendente de julgamento e seu Relator é o Ministro Dias Toffoli.

A EC nº 91/2016, ao criar uma “janela” para troca partidária, permitiu a mudança de partido de 92 dos 513 deputados federais<sup>68</sup>, o que produziu situações não previstas. Digna de nota é a situação do recém-criado PMB, que, após sua criação, chegou a contar com uma bancada de vinte deputados; porém, após o fechamento da “janela partidária” da EC nº 91/2016, ficou com apenas um integrante na CD. Casos como este geraram controvérsia na classe política, pois, de acordo a jurisprudência do STF sobre portabilidade, o PMB, mesmo atualmente contando com apenas um deputado, teria direito a recursos do Fundo Partidário e ao tempo de rádio e TV equivalentes à sua representatividade pretérita de vinte deputados<sup>69</sup>.

Desse modo, partidos recém-criados, que funcionaram como “legenda de passagem”, desfrutariam de forma abusiva da tese da portabilidade de votos e, com isso, ficariam com a representatividade dos parlamentares que por lá passaram e pouco tempo ficaram. Diante desse cenário, passou-se a questionar a quem pertenceria a representatividade política quando um parlamentar deixa partido recém-criado (migração legítima por constituir

---

<sup>67</sup> Art. 1º É facultado ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação desta Emenda Constitucional, sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.

<sup>68</sup> Fonte: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/505781-JANELA-PARA-TROCA-PARTIDARIA-PERMITIU-MAIS-DE-80-MUDANCAS-ENTRE-LEGENDAS.html>>. Acesso em: 2 set. 2016.

<sup>69</sup> Por meio da Petição nº 572-25.2015.6.00.0000, cuja Relatora é a Ministra Maria Thereza de Assis Moura, o PMB requereu ao TSE acesso à sua cota-parte nos 95% do Fundo Partidário. Em 21/01/2016, o Ministro Dias Toffoli deferiu liminar na Ação Cautelar nº 0600002-53.2016.6.00.0000 conexa àquela Petição, determinando, até o julgamento do processo principal, o bloqueio dos valores relativos à quota-parte do PMB no percentual de 95% (art. 41-A, II, LPP), considerados os deputados federais que migraram para essa legenda.



justa causa e permitida a portabilidade, segundo jurisprudência do STF/TSE) para migrar para um terceiro partido (em decorrência da “janela partidária” criada pela EC nº 91/2016).

Nesse sentido, o Ministério Público Eleitoral (MPE) propôs a Ação Cautelar nº 0600923-12.2016.6.00.0000, vinculada à Petição 278-36, com pedido de liminar, em que requereu que o TSE impedisse “o acesso do PMB ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda no rádio e na televisão com base na representatividade política decorrente da migração de parlamentares que não mais permanecem a ele filiados, devendo ser considerada apenas sua atual representação política”. A Relatora, Ministra Maria Thereza de Assis Moura, asseverou que a autorização da EC nº 91/2016 “foi para que o detentor de mandato eletivo se desligasse do *partido pelo qual foi eleito*”, o que não se configura no caso do PMB, uma vez que os parlamentares que para lá migraram não foram eleitos por essa legenda. Desse modo, em decisão monocrática de 29/06/2016, a Ministra deferiu liminar para obstar o PMB a ter acesso proporcional aos recursos do Fundo Partidário e ao tempo gratuito de propaganda no rádio e na TV “com base na representatividade política decorrente da migração dos Deputados Federais ocorrida quando de sua criação, mas que não permanecem a ele filiados, devendo ser considerada para tais fins apenas a sua representação política atual”.

Para dirimir quaisquer dúvidas sobre o assunto, em 1º/07/2016, o TSE editou a Resolução nº 23.485/2016, que incluiu, no art. 39 da Resolução nº 23.457/2015, um § 1º-A<sup>70</sup>, que relativiza a regra prevista no § 1º<sup>71</sup> e veda a portabilidade caso o parlamentar, que migrou para a formação de um novo partido, não esteja a ele filiado no momento da convenção para escolha dos candidatos. Diante dessa hipótese, a representatividade política — para fins de distribuição proporcional do Fundo Partidário e do tempo de rádio e TV — “retornará” para o partido pelo qual o parlamentar foi originalmente eleito.

---

<sup>70</sup> Art. 39. (...) § 1º-A. A ressalva constante do § 1º não se aplica no caso do parlamentar que migrou para formação do novo partido não estar a ele filiado no momento da convenção para escolha dos candidatos, sendo que nessa hipótese a representatividade política será computada para o partido pelo qual o parlamentar foi originariamente eleito.

<sup>71</sup> Art. 39. Os Juízes Eleitorais distribuirão os horários reservados à propaganda em rede, para o cargo de prefeito, e à propaganda em inserções, para ambos os cargos, entre os partidos e as coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios (Lei nº 9.504/1997, art. 47, §§ 2º a 7º): I - 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 - dez por cento distribuídos igualmente. § 1º *Para efeito do disposto neste artigo, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, ressalvada a hipótese de criação de nova legenda, quando prevalecerá a representatividade política conferida aos parlamentares que migraram diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para o novo partido político, no momento de sua criação* (Lei nº 9.504/1997, art. 47, § 3º; STF ADI nº 4430/DF, DJE de 19.9.2013, e ADI nº 5105/DF, 1º.10.2015).

A fim de suspender a decisão liminar concedida na Ação Cautelar nº 0600923-12.2016.6.00.0000 e a eficácia da Resolução nº 23.485/2016, em 19/07/2016, o PMB ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 416, com pedido de medida liminar, alegando que os atos do TSE não observaram jurisprudência firmada pelo STF nas ADIs nºs 4.430, 4.795 e 5.105. Em 23/08/2016, o Relator, Ministro Marco Aurélio, negou seguimento ao pedido por considerar que ADPF não era o instrumento próprio para impugnar os mencionados atos do TSE.

### **3 ESTUDO DE CASO 2: “FINANCIAMENTO DA POLÍTICA POR PESSOAS JURÍDICAS”**

#### **3.1 Introdução**

O presente capítulo tratará do estudo de caso sobre o “financiamento da política<sup>72</sup> por pessoas jurídicas<sup>73</sup>” e discutirá sua (in)constitucionalidade sob as perspectivas dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo. Para isso, no tópico 3.2, serão examinadas a principal decisão STF sobre o tema, bem como as respostas do CN e da PR a essa manifestação judicial. Após analisar esses diferentes posicionamentos — que evidenciam o exercício, pelos três poderes, da interpretação constitucional sobre o financiamento empresarial da política —, pretende-se, no capítulo subsequente, investigar se a metáfora do diálogo é adequada para explicar a interação Judiciário-Legislativo-Executivo neste caso concreto.

#### **3.2 Supremo, Congresso e Presidência: decisão judicial vs. respostas do Legislativo e do Executivo**

Ao longo deste tópico, serão examinadas a decisão do Judiciário na ADI nº 4.650, que declarou a inconstitucionalidade do financiamento empresarial da política, e as respostas — ainda que antecipadas<sup>74</sup> — do Legislativo e do Executivo àquela manifestação judicial.

O CN reagiu<sup>75</sup> ao posicionamento do STF em duas frentes: uma de natureza constitucional, por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 182/2007<sup>76</sup>, que

---

<sup>72</sup> Ao longo desta dissertação, os termos “financiamento da política”, “financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais” e “financiamento político” são utilizados de forma intercambiável.

<sup>73</sup> Quando se empregar a expressão “financiamento por pessoas jurídicas”, “financiamento empresarial”, “financiamento por empresas” ou “financiamento por empresas privadas”, entenda-se, em todos os casos, “financiamento por pessoas jurídicas de direito privado”.

<sup>74</sup> Conforme será visto neste capítulo, em 02/04/2014, o STF formou maioria (6x1) no sentido da inconstitucionalidade do financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas, porém o término do julgamento só ocorreu em 17/09/2015. Já as respostas legislativas, por meio da “aceleração” na tramitação de determinadas proposições, aconteceram após a formação de maioria no STF, mas antes de sua decisão final. Apesar disso, este trabalho entende que essas proposições consistem em reações do Legislativo (ainda que antecipadas) ao iminente acórdão do STF na ADI nº 4.650. Nesse caso concreto, apenas a resposta do Executivo, por meio do veto, ocorreu após a decisão final do Judiciário.

<sup>75</sup> Como as proposições que serão mencionadas a seguir já estavam em tramitação no Legislativo quando o STF formou maioria pela inconstitucionalidade do financiamento empresarial da política, as respostas a que se refere este trabalho consistem na “aceleração” da tramitação das referidas proposições, e não na sua apresentação.

<sup>76</sup> Inicialmente, na CD, houve “aceleração” na tramitação da PEC nº 352/2013, que depois foi apensada às PECs nºs 344/2013 e 182/2007. Como a última é de autoria do SF, a PEC nº 182/2007 passou a figurar como proposição principal, permanecendo as demais como suas apensadas. Por esse motivo, em diversos momentos, ao se falar da resposta legislativa, este trabalho irá se referir apenas à proposição principal com a numeração dada pela CD, ou seja, será mencionada somente a PEC nº 182/2007.

atualmente encontra-se em tramitação; e outra de natureza infraconstitucional, por intermédio do PL nº 5.735/2013<sup>77</sup>, que, embora vetado em partes, veio a se tornar a Lei nº 13.165/2015.

Em fevereiro de 2015, foi dada celeridade à tramitação da PEC nº 352/2013. Posteriormente, a ela foram apensadas diversas propostas, dentre as quais as PECs nºs 344/2013 e 182/2015. Como a última era originária do SF<sup>78</sup>, ela teve precedência e passou a “encabeçar” o grupo de PECs, tornando-se a proposição principal. O texto aprovado pela CD introduziu, entre outros aspectos, a constitucionalização do financiamento da política por pessoas jurídicas. Aprovada na CD essa e outras modificações, a PEC nº 182/2007 retornou ao SF como PEC nº 113/2015, onde foi desmembrada: parte dela foi promulgada, vindo a tornar-se a EC nº 91/2016<sup>79</sup>, e a parte remanescente passou a constituir proposta autônoma, que até hoje tramita como PEC nº 113A/2015.

Embora o texto oriundo da CD incluísse, na Carta Maior, permissão expressa para que empresas financiassem partidos e campanhas, a CCJ do SF aprovou parecer contrário à constitucionalização do financiamento empresarial. Atualmente, a PEC nº 113A/2015 encontra-se em tramitação no SF e, apesar de o parecer da CCJ ser contrário à inserção do financiamento por pessoa jurídica na CF/88, é possível que a matéria sofra alterações durante a deliberação plenária e essa temática seja reintroduzida na proposição. Se a ideia persistir e o financiamento empresarial for constitucionalizado, é possível que futuramente o STF seja instado a se manifestar, mais uma vez, sobre o tema — agora sob a forma de Emenda Constitucional.

Em julho de 2015, o PL nº 5.735/2013 passou a tramitar de forma célere e, no início de setembro do mesmo ano, foi enviado à sanção um texto favorável ao financiamento da política por empresas privadas. Essa reação legislativa foi, no entanto, interrompida pelo Executivo, que — apenas após decisão final do STF e amparado nos argumentos que a subsidiaram — vetou os dispositivos legais que disciplinavam o financiamento político por empresas privadas. Nessa controvérsia entre os três poderes, Judiciário e Executivo manifestaram-se pela inconstitucionalidade de as pessoas jurídicas financiarem partidos e campanhas, ao passo que o Legislativo se posicionou em sentido oposto: pela constitucionalidade do financiamento empresarial. Apesar desse entendimento inicial,

---

<sup>77</sup> O PL nº 5.735/2013 é de autoria da CD e, após aprovação nesta Casa, seguiu para revisão no SF, onde foi autuado como PLC nº 75/2015.

<sup>78</sup> Originalmente, no SF, a proposição foi autuada como PEC nº 23/2007. Quando chegou à CD, foi numerada como PEC nº 182/2007.

<sup>79</sup> A EC nº 91/2016 estabeleceu uma janela fixa para migração partidária, o que nada tem a ver diretamente com o objeto deste estudo de caso (“financiamento da política”).

posteriormente, o CN manteve o veto ao financiamento político por pessoas jurídicas de direito privado — deixando, assim, de resgatar o texto outrora aprovado pelas Casas Legislativas.

Tudo isso será debatido nos tópicos 3.2.1 e 3.2.2 a seguir.

### 3.2.1 ADI nº 4.650

Em 05/09/2011, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) ajuizou a ADI nº 4.650, que questionou a constitucionalidade do financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais em relação a três aspectos: a possibilidade de doação por pessoas jurídicas<sup>80</sup>; o critério baseado em renda para a doação por pessoas físicas<sup>81</sup>; e a inexistência de um limite predeterminado para que candidatos utilizassem seus próprios recursos em campanhas<sup>82</sup>.

Inicialmente, argumentou que o financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas “torna a política extremamente dependente do poder econômico” na medida em que produz “desigualdade política” ao aumentar a “influência dos mais ricos sobre o resultado dos pleitos eleitorais e, conseqüentemente, sobre a atuação do próprio Estado”. De acordo com o autor, a infiltração do dinheiro no processo eleitoral “cria perniciosas vinculações entre os doadores de campanha e os políticos, que acabam sendo fonte de favorecimentos e de corrupção após a eleição”, o que “se afigura nefasto para o funcionamento da democracia”. Por tudo isso, as normas impugnadas violariam os princípios constitucionais da igualdade, da democracia e da república.

Segundo a inicial, o princípio da igualdade (arts. 5º, *caput*, e 14, *caput*, CF/88) restaria afrontado em razão de o financiamento empresarial conferir “aos detentores de poder econômico a capacidade de converter este poder, de forma praticamente automática, em poder político, o que tende[ria] a perpetuar o quadro de desigualdade sócio-econômica” e comprometer a igualdade de oportunidades na competição eleitoral dos candidatos mais pobres

---

<sup>80</sup> A legislação impugnada permitia que pessoas jurídicas efetuassem doações a partidos políticos (arts. 31, 38, *caput* e III, e 39, *caput* e § 5º, todos da LPP) e campanhas eleitorais (arts. 24 e 81, *caput* e § 1º, todos da LE). No caso de financiamento de campanhas, o limite para doação era de até 2% do faturamento bruto auferido no ano anterior à eleição.

<sup>81</sup> Os dispositivos legais questionados admitiam que pessoas físicas fizessem doações a partidos políticos (arts. 38, *caput* e III, e 39, *caput* e § 5º, todos da LPP) e campanhas eleitorais (art. 23, § 1º, I e II, LE). Em se tratando de financiamento de campanhas, a doação não poderia ultrapassar 10% dos rendimentos brutos recebidos no ano anterior à eleição.

<sup>82</sup> O inciso II do § 1º do art. 23 da LE determinava que, caso o candidato fizesse uso de recursos próprios, o limite consistiria no valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma da lei. Ocorre que, na prática, o limite era sempre o fixado pelo partido, já que a lei que deveria disciplinar a questão nunca era editada.

ou que não recebem recursos das elites econômicas. A ofensa ao princípio democrático (arts. 1º, *caput* e parágrafo único, 14 e 60, § 4º, II, CF/88) se revelaria na medida em que “a democracia pressupõe a igualdade política dos cidadãos”, mas o financiamento empresarial leva à formação de uma plutocracia (governo de ricos), uma vez que acentua “a força política dos detentores do poder econômico e seus aliados, em detrimento dos demais eleitores”. O princípio republicano (art. 1º, *caput*, CF/88) se mostraria violado em razão de o sistema de financiamento em vigor fomentar “uma relação promíscua entre o capital e o meio político”, na medida em que, para o autor, “políticos devedores passam a defender interesses econômicos dos seus doadores na elaboração legislativa, na confecção ou execução do orçamento, na regulação administrativa, nas licitações e contratos públicos”.

Por fim, o CFOAB afirmou que, ao contrário das pessoas físicas (cidadãos) — cuja doação a partidos e campanhas, desde que limitada, é considerada participação cívica legítima —, as pessoas jurídicas são entidades artificiais e, portanto, não gozam de direitos políticos, tais como o de interferir nas eleições por meio do financiamento da política. Assim, só as pessoas naturais poderiam participar do processo eleitoral, e desde que fosse estabelecido um teto uniforme para contribuição, de forma a garantir a participação igualitária de todos na política. É por isso que o autor considerou que a legislação atual (ao estabelecer limite com base na renda às doações por pessoas naturais) cria uma distinção arbitrária e injustificável entre cidadãos, violando os princípios da igualdade e da proporcionalidade. Propôs, então, que o Legislativo elaborasse novo limite para doação, que não fosse proporcional à renda do doador ou candidato, mas sim igualitário e baixo o suficiente para não comprometer a igualdade do pleito eleitoral.

Diante de todos esses fundamentos, formulou os seguintes pedidos: no que concerne ao financiamento por pessoas jurídicas, a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 31<sup>83</sup> da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos — LPP), na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, as doações por pessoas jurídicas a partidos políticos e a inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica” (art. 38, III, LPP<sup>84</sup>) e “e jurídicas”

---

<sup>83</sup> 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.

<sup>84</sup> 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, *caput* e § 5º, LPP<sup>85</sup>) e a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 24<sup>86</sup> da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições — LE), na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, as doações por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 24<sup>87</sup> e do art. 81, *caput* e § 1º<sup>88</sup>, todos da LE; e, no que se refere ao financiamento por pessoas físicas, a declaração de inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, dos arts. 23, § 1º e incisos I e II, da LE<sup>89</sup> e 39, § 5º da LPP<sup>90</sup> (com exceção da expressão “e jurídicas”, já contemplada no pedido anterior, relativo ao financiamento por pessoas jurídicas), em ambos os casos, autorizando que os dispositivos mantenham sua eficácia por 24 meses para que não se criem “lacunas jurídicas ameaçadoras” em relação ao limite de doação a partidos e campanhas por pessoas físicas e à utilização de recursos próprios por candidatos. Em face dos pedidos atinentes ao financiamento por pessoas

---

<sup>85</sup> 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. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

<sup>86</sup> 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; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) IX - entidades esportivas; (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009) X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) XI - organizações da sociedade civil de interesse público. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) XII - (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) (...)

<sup>87</sup> Art. 24. (...) 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. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009).

*Observação: Este Parágrafo único do art. 24 da LE, impugnado pela inicial, foi reenumerado para o § 1º do art. 24 pela Lei nº 13.165/2015.*

<sup>88</sup> 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. (Revogado pela Lei nº 13.165, de 2015) § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição. (Revogado pela Lei nº 13.165, de 2015) (...)

*Observação: Este art. 81, impugnado em parte nessa inicial, foi integralmente revogado pela Lei nº 13.165/2015.*

<sup>89</sup> Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 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; (Revogado pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei. (Revogado pela Lei nº 13.165, de 2015)

*Observação: Este § 1º e incisos I e II, impugnados nesta ADI, foram respectivamente alterados e revogados pela Lei nº 13.165/2015.*

<sup>90</sup> Art. 39. (...) § 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. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

físicas, requereu que o STF instasse o CN a elaborar, em 18 meses, sob pena de atribuir ao TSE a competência para regulamentar a questão, legislação que fixasse um limite *per capita* para doações a partidos ou campanhas por pessoas físicas e um limite para o uso de recursos próprios por candidatos em campanhas (limites esses, em ambos os casos, uniformes e baixos o suficiente para impedir a desigualdade nas eleições).

Nos dias 17/06/2013 e 24/06/2013, realizaram-se, no âmbito do STF, audiências públicas<sup>91</sup> sobre os temas controvertidos na ADI nº 4.650, pois, segundo o Ministro Fux, “a temática versada nesta ação reclama análise que ultrapassa os limites do estritamente jurídico, vez que demanda para o seu deslinde abordagem interdisciplinar da matéria”. Ainda de acordo com o Ministro Fux, as audiências não se destinariam a obter “interpretações jurídicas dos textos constitucional ou legal, mas sim a trazer para a discussão alguns pontos relevantes dos pontos de vista econômico, político, social e cultural acerca do financiamento vigente, em especial por meio de estudos estatísticos e/ou empíricos”. Esses dados mostrar-se-iam relevantes, porque a Corte precisaria “ser municiada de informações imprescindíveis para o melhor equacionamento do feito, e, especialmente, para que o futuro pronunciamento judicial se revista de maior legitimidade democrática”.

Em 11/12/2013, iniciou-se o julgamento da ADI nº 4.650, ocasião em que o Relator, Ministro Luiz Fux, apresentou voto no sentido da procedência total da ação, declarando inconstitucionais todos os dispositivos questionados na inicial<sup>92</sup>. Primeiramente, o Relator explicou que uma “postura mais expansiva e particularista” do STF “em detrimento de opções mais deferentes e formalistas” se justificaria porque “confiar a uma só instituição, ainda que legitimada democraticamente como o Poder Legislativo, a prerrogativa de reformular a disciplina do financiamento de campanhas pode[ria] comprometer a própria higidez do regime democrático”, já que os responsáveis pela reforma são justamente os “diretamente interessados no resultado” final da controvérsia. Citando John Hart Ely, o Ministro Fux disse que “nossos representantes eleitos são as últimas pessoas em que devemos confiar em qualquer dessas situações [de mau funcionamento do sistema político]”; nesses casos, a jurisdição constitucional se afiguraria melhor opção devido à “posição de maior insulamento de que desfruta o Poder Judiciário em face do poder político quando comparado com o Legislativo e o Executivo”, o que lhe conferiria “maior grau de imparcialidade e neutralidade”. Feitas essas

---

<sup>91</sup> Em despacho de 26/03/2013, o Ministro-Relator Luiz Fux convocou essas audiências públicas.

<sup>92</sup> Posteriormente, o Relator irá alterar seu voto em relação aos dispositivos que dizem respeito às doações por pessoas físicas, de forma que passará a considerá-los constitucionais.



considerações, o Relator afirmou que a CF/88 não apresenta um “tratamento específico e exaustivo” em relação ao financiamento de partidos e campanhas. No entanto, para ele, a “ausência de um arranjo constitucional pré-determinado, com regras específicas sobre o tema” não significaria que o legislador pudesse disciplinar o financiamento da política como bem entendesse. De acordo o Ministro Fux, a CF/88 forneceu uma “moldura que traça limites à discricionariedade legislativa”: o constituinte definiu “questões fundamentais” — tais como o princípio democrático, o pluralismo político e a isonomia política — que “norteiam o processo político” e, desse modo, restringem o “espaço de atuação do legislador ordinário”.

Na opinião do Relator, em relação ao financiamento empresarial, o legislador não atuou nos limites dessa “moldura constitucional” pelos seguintes motivos: por serem ficções legais, as pessoas jurídicas não poderiam exercer direitos políticos, logo sua participação na vida política seria contrária à essência do regime democrático; a doação por pessoas jurídicas insere a influência do poder econômico no processo político, desequilibrando a igualdade política entre os candidatos na competição eleitoral; e, como, na prática, não existe um perfil ideológico nas doações (uma mesma empresa realiza doações para vários candidatos e partidos), o financiamento empresarial não consiste em liberdade de expressão, mas, antes, em “agir estratégico” cujo objetivo é estreitar relações com o Estado. No tocante às doações por pessoas físicas, inicialmente, o Relator manifestou-se por sua absoluta inconstitucionalidade por considerar que feriam os princípios da igualdade política, da democracia e da república. Entretanto, posteriormente, o Ministro reajustou seu voto e, acompanhando a maioria do colegiado, reconheceu a constitucionalidade das doações por pessoas físicas e do uso de recursos próprios pelos candidatos. Em suma, ao final, declarou a inconstitucionalidade do financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas, e a constitucionalidade de seu financiamento por pessoas físicas segundo a lei em vigor.

Também em 11/12/2013, o Ministro Joaquim Barbosa proferiu seu voto, no qual ressaltou que a formação do Estado moderno se caracteriza por “um processo de rompimento com a patrimonialização do poder”, em que “o poder econômico não deve mais condicionar o exercício do poder político”. Segundo ele, para evitar antigas práticas oligárquicas marcadas pela “confluência perversa entre público e privado”, “o constituinte de 1988 projetou o ideário republicano como um dos alicerces do nosso Estado Democrático de Direito”. O Ministro Barbosa destacou que, na esfera eleitoral, o princípio republicano encontra guarida no § 9º do art. 14 da CF/88, que prescreve ser dever do Estado resguardar a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico. Daí que o financiamento empresarial seria

“manifestamente inconstitucional por exercer uma influência nefasta, perniciosa no resultado dos pleitos, apta, portanto a comprometer a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral, bem como de comprometer também seriamente a independência dos representantes”. De acordo com o Ministro, o financiamento por pessoas jurídicas pode representar para a empresa “um meio de acesso no campo político suscetível de propiciar benefícios outorgados pela pessoa eleita”. Por essas razões, o Ministro acompanhou o primeiro voto do Relator, no sentido de declarar a inconstitucionalidade de todos os dispositivos impugnados na inicial. Porém, divergiu em relação à modulação dos efeitos da decisão, por se opor à prática de fixar prazo para que o Congresso legisle sobre determinado assunto, a qual, segundo ele, traz desprestígio à Corte quando aquele ignora as recomendações desta.

Em 12/12/2013, o Ministro Dias Toffoli prolatou sua decisão. Segundo ele, “o princípio republicano de que o povo se autogoverna escolhendo seus representantes se concretiza no voto direto e secreto do cidadão, com igual valor para todos” (art. 1º, parágrafo único, c/c art. 14, *caput*, CF/88). Por ser “a exteriorização da soberania e da vontade do povo”, o voto seria um direito que apenas poderia ser exercido pelo cidadão, pessoa física. Trata-se de um momento em que “há uma perfeita consumação do princípio da igualdade, em que todos os cidadãos — ricos, pobres, de qualquer raça, opção sexual, credo — são formal e materialmente iguais entre si”. Nesse sentido, para o Ministro, não existe “comando ou princípio constitucional que justifique a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral brasileiro, em qualquer fase ou forma, já que não podem exercer a soberania pelo voto direto e secreto”. A participação de empresas iria ferir a igualdade jurídica nas disputas eleitorais e, com isso, “a premissa democrática da participação livre, igual e consciente dos eleitores no processo político, tendo em vista que o fator preponderante nesse processo deve ser sempre a vontade popular”. O Ministro, então, concluiu que, se as pessoas jurídicas não gozam da cidadania, não poderiam participar do processo eleitoral e, conseqüentemente, financiá-lo. Entender de modo diverso seria, de acordo com ele, uma afronta ao fundamento da soberania popular. Ademais, segundo o Ministro, o § 9º do art. 14 da CF/88 apresenta comando expresso que visa proteger a normalidade e a legitimidade das eleições da influência do poder econômico. Sob essa ótica, o financiamento por pessoas jurídicas seria igualmente inconstitucional, porque a “forte influência do poder econômico” no processo eleitoral é “capaz de desvirtuar a democracia representativa e a participação cidadã”. De forma diversa, a pessoa natural, por ser “detentora, por excelência, da soberania popular”, tem o direito de contribuir com as campanhas, desde que

sejam estabelecidos “limites uniformes e independentes da condição financeira dos doadores ou dos candidatos” que garantam a igualdade formal e material de todos os cidadãos.

Ainda na sessão de 12/12/2013, o Ministro Barroso leu voto em que afirmou que “o sistema eleitoral brasileiro tem um viés antidemocrático e antirrepublicano” em virtude da conjugação do sistema proporcional de lista aberta com o financiamento empresarial da política. Para ele, a participação das pessoas jurídicas é antidemocrática, porque “desigualas as pessoas e desigualas os candidatos” (viola a “ideia de uma pessoa, um voto”) em razão de um elemento discriminatório e não razoável, que é o “poder aquisitivo ou o poder de financiamento”. Segundo o Ministro, o financiamento por empresas afrontaria também o princípio republicano, pois esse modelo potencializa, ao invés de minimizar, os riscos da “tradição não republicana e patrimonialista no Brasil”, favorece a corrupção e é contrário à moralidade pública. Por causa desses aspectos, por considerar que pessoas jurídicas não têm direitos políticos (não são cidadãos) e por acreditar que é necessário “criar um sistema eleitoral mais barato”, o Ministro Barroso acompanhou o voto do Relator.

Em 12/12/2013, o julgamento da ADI nº 4.650 foi suspenso em virtude do pedido de vista formulado pelo Ministro Teori Zavascki, que apresentou seu voto-vista em 02/04/2014. Nessa ocasião, ele inaugurou divergência e julgou a ação improcedente, por considerar que a Constituição não trazia disciplina específica sobre a matéria. Alertou que o STF tivesse “o cuidado de não extrair das raras disposições da Constituição sobre abuso de poder econômico” (§§ 9º e 10 do art. 14 da CF/88) ou “da amplitude semântica e da plurissignificação dos princípios democrático, republicano e da igualdade, interpretações voluntaristas que imponham gessos artificiais e permanentes às alternativas que ela, Constituição, oferece ao legislador”. Por isso, ponderou que as doações de pessoas jurídicas não poderiam ser consideradas manifestamente inconstitucionais, a ponto de impedir de forma permanente que o legislador ordinário as regulamente. O Ministro repeliu o argumento de que as pessoas jurídicas não poderiam contribuir financeiramente com a política, porque não exerceriam a cidadania. De acordo com ele, a Constituição não estabelece distinção entre “capacidade de votar e habilitação para contribuir”; e, se assim fosse, pessoas naturais sem habilitação para votar seriam proibidas de fazer doações — o que não acontece. Além disso, contestou o argumento segundo o qual “as pessoas jurídicas só contribuem por interesse”: para ele, seria “igualmente ingênuo afirmar que os interesses que movem as pessoas naturais a contribuir para campanhas sejam, sempre, interesses legítimos”. Tampouco a alegação de que as campanhas têm elevado custo poderia, “por si só, ser invocad[a] como fundamento para um juízo de procedência” da ADI, uma vez

que não há parâmetro constitucional nem infraconstitucional que trate da matéria. O Ministro citou experiência histórica recente, pós governo Collor, em que se optou por abandonar o financiamento público e adotar o financiamento misto, com o intuito de legalizar doações privadas e dar-lhes transparência. Ressaltou, também, que a corrupção eleitoral e o abuso de poder econômico não são produtos das normas eleitorais em vigor, mas sim de seu reiterado descumprimento (com não aplicação de sanções) e ausência de controle. Todavia, esse posicionamento inicial pela improcedência total dos pedidos foi alterado: em 17/09/2015, o Ministro Zavascki complementou seu voto e julgou parcialmente procedente a ação, dando interpretação conforme a Constituição no sentido de ampliar as hipóteses legais previstas nos arts. 24 da LE e 31 da LPP, que tratam de vedações de fontes de financiamento. Segundo o Ministro, esses dispositivos “alcançaram apenas empresas vinculadas à Administração por duas espécies contratuais: as concessões e as permissões de serviços públicos”. Em razão dessa omissão legislativa, o Ministro propôs que também fossem incluídas e “reconhecidas como decorrentes de princípios constitucionais” as seguintes vedações: (1) “de pessoas jurídicas ou de suas controladas e coligadas que mantenham contratos onerosos celebrados com a Administração Pública, independente de sua forma e objeto”; (2) “a pessoas jurídicas a partidos (ou seus candidatos) diferentes, que competem entre si”; e (3) “a pessoas jurídicas que efetuaram contribuições a partidos ou campanhas, de, desde então e até o término da gestão subsequente, celebrar qualquer contrato oneroso com entidades da Administração Pública”.

Também em 02/04/2014, o Ministro Marco Aurélio iniciou seu voto dizendo que a democracia só se mostra efetiva como direito fundamental se houver um processo eleitoral justo e igualitário, regulado por normas que o protejam da influência do poder econômico. Amparado nas ideias de Georgia Timothy Kuhner, afirmou que o financiamento empresarial de partidos e campanhas tende a corromper a democracia devido a quatro fatores: o poder financeiro é distribuído de forma desigual nas democracias e, como ele traduz-se em poder político, observa-se uma redução da igualdade política; o dinheiro passa a pautar o debate eleitoral, na medida em que os doares encaram o financiamento como meio de obter acesso a e influência sobre os candidatos e partidos; os interesses dos doadores vão além do momento eleitoral, e atingem o processo legislativo, que passa a atendê-los em detrimento da sociedade; e o controle público sobre o financiamento privado é insuficiente. De acordo com o Ministro, quando a igualdade política é substituída “pela riqueza das grandes empresas doadoras que controlam o processo eletivo”, a democracia cede lugar para a plutocracia. Dessa forma, em concordância com os argumentos formulados pelo autor, o Ministro concluiu que o financiamento por pessoas

jurídicas de direito privado transgredia os princípios constitucionais da democracia, da igualdade, da República e da proporcionalidade. No tocante ao financiamento por pessoas naturais, mostrou-se favorável à participação do cidadão na vida política “desde que presentes restrições mais significativas e critérios lineares”. Em suma, concluiu pela inconstitucionalidade do financiamento por empresas jurídicas; mas, em relação às pessoas físicas, manteve a constitucionalidade dos dispositivos e opôs-se a modular os efeitos, por entender que a fixação do limite mais apropriado deveria ser “deixada à valoração do legislador tanto sob a ótica material quanto temporal”.

Na mesma sessão, o Ministro Ricardo Lewandowski também declarou a inconstitucionalidade dos artigos impugnados. Para ele, o financiamento de partidos e campanhas por empresas privadas feriria o equilíbrio dos pleitos, que, na democracia, deveria reger-se pelo princípio segundo o qual “a cada cidadão deve corresponder um voto” — “*one man, one vote*”. O financiamento empresarial violaria o princípio da igualdade, já que empresas, devido a sua capacidade econômica, passariam a possuir peso político maior que o dos cidadãos. Segundo o Ministro, ao influenciar as eleições, o poder econômico acabaria por macular a legitimidade dos pleitos na medida em que (1) desatende o “axioma basilar da democracia”, gravado no parágrafo único do art. 1º da CF/88, segundo o qual “todo o poder emana do povo” — povo aqui entendido como o conjunto de cidadãos-eleitores, excluídas as pessoas jurídicas — e (2) afronta o disposto *caput* do art. 14 da CF/88, que dispõe que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos e “exercido, por óbvio, exclusivamente, por pessoas naturais”. Haveria ofensa também ao § 9º do art. 14 da CF/88, que determina que “a legislação infraconstitucional deve proteger ‘a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico’”. Por todos esses motivos, o Ministro julgou procedente a ação, ponderando que as doações já efetuadas exauriram-se no tempo e as diplomações dos eleitos em pleitos anteriores constituíam atos jurídicos perfeitos.

Nessa sessão de 02/04/2014, formou-se maioria (6x1) no sentido de declarar a inconstitucionalidade do financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas. O julgamento, no entanto, foi suspenso em decorrência de novo pedido de vista, desta vez solicitado pelo Ministro Gilmar Mendes, com quem o processo permaneceu cerca de um ano e cinco meses (de 02/04/2014 a 16/09/2015).

Nesse intervalo de tempo, em face da tendência de o STF declarar a inconstitucionalidade do financiamento empresarial da política, da proximidade das eleições municipais de 2016<sup>93</sup> e devido a conjunturas políticas que serão discutidas detalhadamente no tópico 3.2.2, houve, por parte do Legislativo, reação no sentido de “acelerar” a tramitação de proposições que tratavam desse e de outros assuntos ligados às reformas política e eleitoral. Em especial: a PEC nº 352/2013 (que posteriormente seria apensada à PEC nº 344/2013, que, por sua vez, seria apensada à PEC nº 182/2007, a qual passaria a “encabeçar” o grupo); e o PL nº 5.735/2013, que foi parcialmente vetado e transformado na Lei nº 13.165/2015. Todas essas serão abordadas no tópico 3.2.2, destinado a tratar das respostas do Legislativo (proposições) e do Executivo (veto) à decisão do STF na ADI nº 4.650.

Em 16/09/2015, após um ano e cinco meses, retomou-se o julgamento. Nessa ocasião, o Ministro Gilmar Mendes expôs seu voto-vista, em que discorreu sobre a experiência de outros países na regulamentação do financiamento de campanhas, a importância de se estabelecer conexão entre partido e sociedade por meio do financiamento partidário e eleitoral, a evolução das regras sobre financiamento político no Brasil<sup>94</sup> e os escândalos de corrupção. De acordo com o Ministro, a possibilidade de financiamento privado por pessoas físicas e jurídicas “é decorrência nítida do disposto no inciso II do art. 17 da CF/88”, que, ao vedar aos partidos o “recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes”, acaba por permitir, “*a contrario sensu*, outras formas de financiamento”. O Ministro disse ser temerário extrair de “princípios de textura ampla” — como os princípios da democracia, da igualdade e da república — a interpretação pela inconstitucionalidade do financiamento empresarial. Contudo, asseverou que o financiamento privado não violaria a isonomia; ao contrário, “tem a ela servido, visto que, sem que pudesse contar com o apoio financeiro das pessoas jurídicas, os partidos de oposição não teriam a menor chance de competir em níveis razoáveis com o partido que ocupa o Governo”. Dessa forma, ponderou que as normas impugnadas garantiam a competição democrático-eleitoral. Ao final do voto, o Ministro Gilmar Mendes acompanhou o voto dissidente do Ministro Zavascki no que se refere à

---

<sup>93</sup> O princípio da anterioridade eleitoral determina que a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor com sua publicação, porém não será aplicada à eleição que ocorra em até um ano de sua vigência (art. 16, CF/88). Isso significa que, para que valessem nos pleitos de 2016, as mudanças legislativas deveriam ser efetuadas até 02/10/2015, dia que marcava exatamente um ano de antecedência das eleições.

<sup>94</sup> O pleito eleitoral de 1989, que elegeu Collor, regeu-se pela Lei nº 5.682/1971, que vedava contribuições de pessoas jurídicas. Depois, optou-se pelo financiamento misto: público (Fundo Partidário) e privado (participação de pessoas físicas e jurídicas) — que é o modelo em vigor na atualidade, mas objeto de questionamento na ADI nº 4.650.

improcedência da ação<sup>95</sup> e concluiu que: “a vedação das contribuições de empresas privadas asfixiaria os partidos que não se beneficiaram do esquema criminoso revelado pela Operação Lava Jato, tornando virtualmente impossível a alternância de poder”; e “vedar o financiamento de pessoas jurídicas e permitir o de pessoas naturais, a partir de limite per capita e uniforme, significa criminalizar o processo político-eleitoral, além de ser um convite à prática reiterada de crimes de lavagem de dinheiro”.

A última sessão de julgamento da ADI nº 4.650 ocorreu em 17/09/2015, quando foram proferidos os votos das Ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia e do Ministro Celso de Mello.

A Ministra Rosa Weber considerou que o § 9º do art. 14 da CF/88<sup>96</sup> apresenta comando expreso no sentido de que a legislação eleitoral proteja a “normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico”, impedindo que “a força do capital (...) desequilibre abusivamente o jogo político, a ponto de tornar a disputa eleitoral ilegítima”. Desse modo, a influência do poder econômico, consubstanciada no financiamento empresarial, seria contrária ao preceito constitucional. A inconstitucionalidade das doações por pessoas jurídicas residiria também no fato de que elas não são detentoras de direitos políticos, o que lhes impediria de participar do processo eleitoral, sob pena de violar a soberania popular e a cidadania (art. 1º, II, CF/88). No que se refere às doações por pessoas físicas e ao uso de recursos próprios por candidatos, a Ministra considerou que os critérios em vigor afrontavam o princípio da isonomia: em relação às doações por pessoas físicas, a autorização para que indivíduos com renda maior possam doar mais geraria injustificado discrimen entre doadores, “que em nada contribui à democracia, ao aperfeiçoamento da representação popular, bem como o imprescindível respeito ao voto em valor igual para todos”; no que se refere ao uso de recursos próprios, a autorização para que os partidos fixem limites para esse uso pelos candidatos estimula um “inadequado interesse dos partidos por encampar candidaturas de pessoas mais abastadas”, o que implicaria ruptura com a igualdade de oportunidades. Por todos esses

---

<sup>95</sup> O voto do Ministro Zavascki foi reformulado após a leitura do voto do Ministro Gilmar Mendes e passou a ser pela procedência parcial, dando interpretação conforme. Apesar dessa alteração, o Ministro Gilmar Mendes continuou acompanhando-o na divergência.

<sup>96</sup> Art. 14. (...) § 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994) (...)

motivos, a Ministra votou pela procedência da ADI, com as adequações impostas pelo advento da lei que veio a ser aprovada no CN.

A Ministra Cármen Lúcia julgou inconstitucional o financiamento de campanhas e partidos por pessoas jurídicas, por considerar que o “povo” a que se refere o parágrafo único do art. 1º da CF/88<sup>97</sup> é constituído por cidadãos, ou seja, pessoas físicas que exercem o poder político e possuem capacidade eleitoral ativa e passiva (“que vota e pode ser votado”). Para a Ministra, a pessoa jurídica é desprovida “da condição de cidadania que é própria da pessoa física”, o que lhe impede de participar do processo eleitoral e, por conseguinte, de financiar a política.

Em sentido oposto, o Ministro Celso de Mello acompanhou a divergência instaurada pelo Ministro Zavascki por entender que a possibilidade de pessoas jurídicas financiarem campanhas e partidos “não transgride nem contraria a Constituição, especialmente se se institucionalizar sistema de efetivo controle que impeça, neutralizando-o, o abuso de poder econômico”. Desse modo, para o Ministro, as doações por pessoas jurídicas ou físicas seriam, em regra, legítimas e compatíveis com a Carta Maior, exceto quando forem efetivadas de maneira abusiva. Por isso, o Ministro votou pela improcedência da ADI.

Finalmente, em 17/09/2015, o STF concluiu o julgamento da ADI nº 4.650 e, por maioria, nos termos do voto do Relator, julgou procedente em parte o pedido formulado na ADI para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos que autorizavam as doações de pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais, vencidos os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que deram interpretação conforme, nos moldes do voto reajustado do Ministro Zavascki. Rejeitou-se a modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade em razão de não ter sido alcançado número suficiente de votos conforme preceitua o art. 27 da Lei nº 9.868/1999<sup>98</sup>; portanto, a decisão aplicar-se-ia às eleições de 2016 e seguintes, independentemente da publicação do acórdão. No que se refere às pessoas físicas, acordou-se que as contribuições ficariam reguladas pela lei em vigor.

---

<sup>97</sup> Art. 1º (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

<sup>98</sup> Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.



Desde a primeira sessão de julgamento (11/12/2013) até a última (17/09/2015), o STF levou aproximadamente um ano e nove meses para decidir sobre a inconstitucionalidade do financiamento da política por pessoas jurídicas. Ressalte-se que, na sessão de 02/04/2014, a maioria dos Ministros (6x1) já havia se manifestado pela inconstitucionalidade do financiamento empresarial. Entretanto, nessa ocasião, houve pedido de vista pelo Ministro Gilmar Mendes, que permaneceu com o processo por um ano e cinco meses. Esse intervalo de tempo e o contexto político foram decisivos para que o Legislativo se movimentasse no sentido de se antecipar à decisão final do STF, firmando interpretação constitucional oposta à tendência que se formava na Corte. Com o objetivo de manter a constitucionalidade do financiamento de pessoas jurídicas, o Legislativo (notadamente, a CD) buscou aprovar proposições (PEC nº 182/2007 e PL nº 5.735/2013), com o propósito de constitucionalizar a matéria e/ou discipliná-la por lei ordinária<sup>99</sup>. As respostas do Legislativo e do Executivo à ADI nº 4.650 serão estudadas no tópico a seguir.

### **3.2.2 PEC nº 182/2007 e PL nº 5.735/2013 (e veto do Executivo)**

Em face da tendência de o STF declarar a inconstitucionalidade do financiamento empresarial da política, da proximidade das eleições de 2016 e devido a conjunturas políticas que serão discutidas neste tópico, houve, por parte da CD, reação no sentido de apressar a tramitação de proposições que tratavam desse assunto: especialmente a PEC nº 182/2007, que ainda hoje está em tramitação; e o PL nº 5.735/2013, que, vetado parcialmente, resultou na Lei nº 13.165/2015. Tratam-se, respectivamente, da PEC da Reforma Política e do PL da Minirreforma Eleitoral de 2015.

A celeridade na tramitação dessas proposições deve ser compreendida à luz da conturbada eleição, em 1º/02/2015, do Deputado Eduardo Cunha para a Presidência da CD e da conseqüente derrota do candidato do Palácio do Planalto, Deputado Arlindo Chinaglia. Com discurso de independência, dentre as propostas do Presidente recém-eleito estava o “compromisso com a autonomia e a independência do Legislativo” e a “imediata apreciação das reformas política e tributária”<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> É evidente que, no Legislativo, havia divergência acerca de qual seria o melhor modelo de financiamento político. Entenda-se, aqui, que o objetivo de constitucionalizar o financiamento por pessoas jurídicas não era compartilhado por todos os parlamentares, mas era um movimento capitaneado pelo recém-eleito Presidente da CD, que, à época, possuía elevado capital político e ampla base de apoio.

<sup>100</sup> Em 02/12/2014, o Deputado Eduardo Cunha lançou oficialmente sua candidatura à Presidência da CD com discurso de independência. Fonte: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/478670->

Assim, logo em sua primeira semana no comando da Casa, em 03/02/2015, o novo Presidente, ante o esgotamento do prazo conferido à CCJC para se pronunciar sobre a admissibilidade<sup>101</sup>, determinou o envio da PEC nº 352/2013 à apreciação pelo Plenário<sup>102</sup>. Ainda em 03/02/2015, foi aprovada a admissibilidade da PEC em Plenário e, no dia seguinte, o Presidente da CD criou Comissão Especial destinada a examinar o mérito da PEC nº 352/2013.

Embora seja produto de um Grupo de Trabalho criado em julho de 2013<sup>103</sup> e coordenado pelo então Deputado do Partido dos Trabalhadores (PT) Cândido Vaccarezza para estudar propostas referentes à Reforma Política, a PEC nº 352/2013 continha aspectos com os quais o PT e o Governo discordavam, tais como: fim da reeleição para cargos do Executivo, instituição do voto facultativo e possibilidade de que os partidos decidam se utilizarão financiamento exclusivamente público e/ou por pessoas físicas e/ou jurídicas<sup>104</sup>. A imposição

---

COM-DISCURSO-DE-INDEPENDENCIA,-EDUARDO-CUNHA-LANCA-CANDIDATURA-A-PRESIDENTE-DA-CAMARA.html>.

<sup>101</sup> Na CD, a tramitação de PEC segue o seguinte rito: em primeiro lugar, a PEC é despachada à CCJC para que ela se pronuncie sobre sua admissibilidade; em segundo, admitida a proposta pela CCJC, o Presidente da CD designa Comissão Especial para examinar o mérito da matéria (ressalte-se que instalar ou não a Comissão Especial constitui decisão discricionária do Presidente). Após publicação do parecer da Comissão Especial e interstício de duas sessões, a PEC fica pronta para a Ordem do Dia do Plenário, onde será submetida a dois turnos de discussão e votação (com interstício de cinco sessões entre eles), sendo considerada aprovada se obtiver em ambos três quintos dos votos dos membros da CD (arts. 201 a 206, RICD).

<sup>102</sup> O § 6º do art. 52 do RICD dispõe que: “Sem prejuízo do disposto nos §§ 4º e 5º, esgotados os prazos previstos neste artigo, o Presidente da Câmara poderá, de ofício ou a requerimento de qualquer Deputado, determinar o envio de proposição pendente de parecer à Comissão seguinte ou ao Plenário, conforme o caso, independentemente de interposição do recurso previsto no art. 132, § 2º, para as referidas no art. 24, inciso II”. Por sua vez, o *caput* e o § 8º do art. 202 preceituam, respectivamente, o seguinte: “A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer”; e “Aplicam-se à proposta de emenda à Constituição, no que não colidir com o estatuído neste artigo, as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei”. Com base na interpretação combinada desses dispositivos, o Presidente da CD determinou o envio da PEC nº 352/2013, pendente de exame de admissibilidade pela CCJC, ao Plenário. Ressalte-se que essa decisão foi arguida (e indeferida pelo Presidente da CD) na Questão de Ordem nº 6/2015, de autoria do Deputado Chico Alencar.

<sup>103</sup> A constituição desse Grupo de Trabalho foi motivada pelas pressões das manifestações de rua de junho de 2013. Além disso, em 24/06/2013, também em decorrência dos protestos de junho, a Presidente Dilma Rousseff propôs a realização de um plebiscito que convocasse uma assembleia constituinte exclusiva para fazer a Reforma Política. O Governo, no entanto, mudou o discurso após polêmica que essa proposta gerou. Assim, abandonou a proposta da constituinte exclusiva e, no início de julho, propôs que temas da Reforma Política fossem submetidos à plebiscito — o que também não obteve apoio do CN. Em 2014, a ideia do plebiscito foi reiterada no primeiro discurso da Presidente após ser reeleita para o segundo mandato. Fontes: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/dilma-propoe-5-pactos-e-plebiscito-para-constituente-da-reforma-politica.html>>, <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1539358-pmdb-resiste-a-proposta-de-dilma-para-reforma-politica.shtml>>, <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/07/130702\\_reforma\\_politica\\_cq\\_lk](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/07/130702_reforma_politica_cq_lk)>, <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/dilma-desiste-de-plebiscito-para-reforma-politica-diz-oab-0g5hbu0ntztr0rkb1nbrobeq6>>.

<sup>104</sup> A PEC nº 352/2013 trata de diversas questões referentes à Reforma Política; porém, devido ao tema deste estudo de caso 2, o foco de análise recairá sobre o financiamento da política.

da Reforma Política nesses termos desagradou profundamente o PT e o Planalto, especialmente no que se refere à manutenção do modelo de financiamento empresarial da política<sup>105</sup>.

Em 04/02/2015, a Comissão Especial da PEC nº 352/2013 foi criada; porém, em 09/02/2015, foi determinada sua apensação<sup>106</sup> à PEC nº 344/2013. Como ambas as propostas são de autoria da CD e esta é mais antiga que aquela, a PEC nº 344/2013 passou a ter precedência sobre as demais<sup>107</sup>. No entanto, com a apensação também da PEC nº 182/2007, esta é que passou a “encabeçar” o conjunto de PECs, conforme será explicado no parágrafo a seguir.

A PEC nº 182/2007 (número na CD) é de autoria do SF, onde originalmente tramitou como PEC nº 23/2007. Seu texto original visava incluir, na CF/88, que a titularidade dos mandatos eletivos pertencia aos partidos políticos. Essa proposta inicial foi aperfeiçoada durante sua tramitação no SF, porém o tema permaneceu o mesmo: fidelidade partidária e perda de mandato por desfiliação. Aprovada no SF, foi encaminhada, em 23/10/2007, à CD, ocasião em que foi recebida como PEC nº 182/2007 e despachada à CCJC para exame de admissibilidade. Apenas em 16/08/2011, a CCJC aprovou parecer pela admissibilidade da referida PEC e suas apensadas. Desta data até 02/03/2015, a matéria permaneceu “parada”, aguardando criação de Comissão Especial pelo Presidente da CD. Eis que, em 02/03/2015, à PEC nº 182/2007 foram apensadas outras propostas, dentre as quais a PEC nº 344/2013, cuja Comissão Especial já estava em funcionamento. Tendo em vista que a PEC nº 182/2007, por ser de autoria do SF, teria precedência<sup>108</sup> sobre as demais PECs, ela passou a ser a proposição principal, “encabeçando” todo o bloco de PECs apensadas. Assim, por meio de um Ato da Presidência<sup>109</sup>, em 04/03/2015, o nome da Comissão Especial da PEC nº 344/2013 foi alterado

---

<sup>105</sup> A Reforma Política desejada pelo PT foi manifestada quando da discussão do tema em Comissão Especial que funcionou de 2011 a 2013, cujo Relator era o Deputado Henrique Fontana. Entretanto, após dois anos de trabalho, ele não conseguiu emplacar um texto que agradasse todos os partidos, entre outros motivos, porque não havia consenso em torno do modelo financiamento da política, que o Relator insistia em que fosse o de financiamento público exclusivo.

<sup>106</sup> O *caput* do art. 142 do RICD determina que “estando em curso duas ou mais proposições da mesma espécie, que regulem matéria idêntica ou correlata, é lícito promover sua tramitação conjunta, mediante requerimento de qualquer Comissão ou Deputado ao Presidente da Câmara”.

<sup>107</sup> A alínea *b* do inciso II do art. 143 do RICD prevê que, na tramitação em conjunto ou por dependência, terá precedência a mais antiga sobre as mais recentes proposições.

<sup>108</sup> A alínea *a* do inciso II do art. 143 do RICD determina que, na tramitação em conjunto ou por dependência, terá precedência a proposição do Senado sobre a da Câmara.

<sup>109</sup> O Ato da Presidência que alterou o nome da Comissão Especial da PEC nº 344/2013 dizia o seguinte: “A Presidência da Câmara dos Deputados, no uso de suas atribuições regimentais, resolve alterar o nome da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 344, de 2013, para Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2007, do Senado Federal, que altera os arts. 17, 46 e 55 da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo que se

a fim de substituir, no título, a PEC nº 344/2013 pela PEC nº 182/2007. Desse modo, após praticamente quatro anos sem movimentação, a PEC nº 182/2007 voltou a tramitar na CD.

Em maio de 2015, o Ministro Gilmar Mendes sinalizou à imprensa<sup>110</sup> que, ao final do mês seguinte, entregaria seu voto, de forma que o julgamento da ADI nº 4.650 poderia ser retomado no segundo semestre de 2015, após o recesso forense. O interesse na celeridade da tramitação da PEC nº 182/2007, a partir de 26/05/2015, guarda relação tanto com a iminência do julgamento final da ADI nº 4.650, que já mostrava tendência a desfecho contrário à vontade do então Presidente da CD (maioria de 6x1), quanto com a proximidade das eleições municipais de 2016<sup>111</sup>.

Em 26/05/2015, em face do esgotamento do prazo conferido à Comissão Especial da PEC nº 182/2007 e de seu descontentamento<sup>112</sup> com a condução dos trabalhos nesse colegiado, o então Presidente da CD determinou seu envio, pendente de parecer da Comissão, à apreciação de mérito pelo Plenário, onde poderia ter mais controle sobre o andamento da proposição. No mesmo dia, o ora Relator na Comissão Especial, Deputado Marcelo Castro, foi substituído pelo Deputado Rodrigo Maia, que passou a ser o Relator em Plenário. Ele, então, ofereceu parecer pela admissibilidade de todas as Emendas de Plenário e pela aprovação da PEC nº 182/2007, de todas as suas apensadas e das Emendas de Plenário, na forma de um Substitutivo. Diferente do texto oriundo do SF, o Substitutivo do Relator inovou ao incluir, no § 5º do art. 17 da CF/88, permissão para que partidos políticos recebessem “doações de recursos financeiros ou de bens

---

desfilarem dos partidos pelos quais forem eleitos’ (PEC da Fidelidade Partidária), e apensadas, observados os despachos exarados por esta Presidência aos Requerimentos nº 219, de 2015, e nº 433, de 2015, que apensam a primeira à segunda Proposta de Emenda à Constituição supracitadas”.

<sup>110</sup> Fontes: <<http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2015/06/gilmar-mendes-vai-votar-ainda-em-junho-o-financiamento-de-campanhas.html>>, <<http://jota.uol.com.br/gilmar-devolvera-vista-do-financiamento-de-campanhas-no-fim-de-junho>>.

<sup>111</sup> O princípio da anualidade ou anterioridade eleitoral determina que “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência” (art. 16, CF/88). Desse modo, para que vigorasse nos pleitos de 2016, a nova legislação deveria ser aprovada e publicada antes de 02/10/2015.

<sup>112</sup> O Relator, Deputado Marcelo Castro, defendia o “sistema distrital misto”: sistema eleitoral que combina os sistemas proporcional e o majoritário em distritos uninominais (NICOLAU, 2012, p. 79). Já o Presidente da CD era partidário do chamado “distritão” — também conhecido como *single non-transferable vote* (SNTV) —, ou seja, sistema eleitoral majoritário em distritos plurinominais (NICOLAU, 2012, p. 36). A divergência em relação ao sistema eleitoral era um dos motivos pelos quais o Presidente da CD estava descontente com a atuação do Relator. Saliente-se que, embora fosse crítico do “distritão”, o Deputado Marcelo Castro, a contragosto, porém devido a compromisso partidário, o incluiu na última versão de seu parecer. Este, no entanto, não chegou a ser votado na Comissão Especial devido ao envio da matéria, pelo Presidente da CD, ao Plenário e à substituição do Relator, que deixou de ser o Deputado Marcelo Castro e passou a ser o Deputado Rodrigo Maia. Fontes: <<http://oglobo.globo.com/brasil/nao-voto-favor-do-distritao-nunca-na-minha-vida-diz-relator-da-reforma-politica-16152676>>, <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,marcelo-castro-rebate-cunha-e-diz-que-ele-devia-ter-escolhido-um-relator-mais-submisso,1689699>>, <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/05/cunha-defende-que-reforma-politica-seja-votada-direto-no-plenario.html>>.

estimáveis em dinheiro de pessoas físicas ou jurídicas”<sup>113</sup>. No curso da deliberação, esse texto foi modificado em decorrência da aprovação de Emendas Aglutinativas<sup>114</sup>, conforme se verá adiante.

Após tumultuadas sessões de deliberação<sup>115</sup> e alterações do texto no curso da votação, a Redação Final aprovada pela CD em 2º turno, no que concerne ao financiamento privado de partidos e campanhas, foi a seguinte:

Art. 1º O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 5º, 6º e 7º:

“Art. 17. (...)

§ 5º É permitido aos partidos políticos receber doações de recursos financeiros ou de bens estimáveis em dinheiro de pessoas físicas ou jurídicas.

§ 6º É permitido aos candidatos receber doações de recursos financeiros ou de bens estimáveis em dinheiro de pessoas físicas.

§ 7º Os limites máximos de arrecadação e gastos de recursos para cada cargo eletivo serão definidos em lei.” (NR)

---

<sup>113</sup> O Substitutivo é amplo e engloba questões como sistema eleitoral, financiamento de campanhas, fim da reeleição, coincidência de eleições, cláusula de desempenho, fidelidade partidária, voto facultativo, entre outras. Este trabalho, no entanto, irá ater-se exclusivamente ao tema do financiamento da política.

<sup>114</sup> Segundo o § 3º do art. 118 do RICD, “Emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos”. O *caput* do art. 122 do RICD dispõe que “as emendas aglutinativas podem ser apresentadas em Plenário, para apreciação em turno único, quando da votação da parte da proposição ou do dispositivo a que elas se refiram, pelos Autores das emendas objeto da fusão, por um décimo dos membros da Casa ou por Líderes que representem esse número”.

<sup>115</sup> Em 30/05/2015, diversos deputados impetraram, no STF, o MS nº 33.630, contra a decisão do Presidente da CD, Deputado Eduardo Cunha, de colocar em votação, em 27/05/2015, a Emenda Aglutinativa nº 28, não obstante a rejeição pelo Plenário, no dia anterior, da Emenda Aglutinativa nº 22, ambas relacionadas ao financiamento privado da política. Por considerarem que houve violação do devido processo legislativo, os impetrantes pediram, liminarmente, a suspensão da tramitação da PEC nº 182/2007 e, no mérito, o arquivamento dessa proposição e, sucessivamente, o arquivamento da Emenda Aglutinativa nº 28. No entanto, em decisão monocrática, a Relatora, Ministra Rosa Weber, entendeu que não estavam “presentes os requisitos necessários à concessão da liminar, afastado o reconhecimento da invocada inconstitucionalidade, neste exame preliminar da controvérsia”. Para ela, “a interferência do Poder Judiciário na pauta política do Poder Legislativo só se justifica na presença de manifesta inconstitucionalidade, que em juízo de deliberação não reputo[u] demonstrada”. Em resumo, a Emenda Aglutinativa nº 22 (votada, e rejeitada, em 26/05/2015) incluía § 5º ao art. 17 da CF/88 a fim de permitir “aos partidos políticos e aos candidatos receber doações de recursos financeiros ou de bens estimáveis em dinheiro de pessoas físicas ou jurídicas, devendo a lei estabelecer os limites máximos de arrecadação e gastos de recursos para cada cargo eletivo”. Já a Emenda Aglutinativa nº 28 (votada, e aprovada, em 27/05/2015) acrescia §§ 5º, 6º e 7º ao art. 17 da CF/88, dispondo o § 5º que “é permitido aos partidos políticos receber doações de recursos financeiros ou de bens estimáveis em dinheiro de pessoas físicas ou jurídicas” e o § 6º que “é permitido aos candidatos receber doações de recursos financeiros ou de bens estimáveis em dinheiro de pessoas físicas”. A controvérsia em torno da votação dessas Aglutinativas se deu porque a Emenda Aglutinativa nº 22, primeira a ser votada, foi rejeitada e, no dia seguinte, o Presidente da CD colocou em votação a Emenda Aglutinativa nº 28, que foi aprovada. Segundo os críticos, o Presidente da CD não poderia ter posto em votação a Emenda Aglutinativa nº 28, pois ela estaria prejudicada em razão da rejeição da Emenda Aglutinativa nº 22, que era objeto de fusão dos mesmos dispositivos a partir dos quais foi elaborada a Emenda Aglutinativa nº 28. Os que se contrapõem a esse argumento e defendem que não houve violação ao devido processo legislativo nessa votação alegam que a prejudicialidade é resultado da aprovação de uma matéria, e não de sua rejeição.

Como se pode observar, o § 5º acima, em especial, constitucionaliza as doações por pessoas jurídicas — em frontal oposição à tendência já esboçada (e que seria posteriormente ratificada) pelo STF no sentido da inconstitucionalidade do financiamento empresarial. Destaque-se, mais uma vez, que a aprovação, em 2º turno, dessa matéria ocorreu em 12/08/2015, pouco antes do julgamento final da ADI nº 4.650 (17/09/2015), porém depois de a Corte ter firmado, por maioria, entendimento no sentido da inconstitucionalidade do financiamento empresarial da política (02/04/2014)<sup>116</sup>.

Devido às alterações feitas pela CD, a PEC nº 182/2007 retornou ao SF e passou a tramitar como PEC nº 113/2015. Em 20/08/2015, logo que chegou ao SF, determinou-se que fosse despachada “à Comissão da Reforma Política do Senado Federal, seguindo posteriormente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania” (CCJ). Entretanto, em 06/10/2015 — após a decisão do STF na ADI nº 4.650 e a menos de um ano das eleições de 2016 —, a Comissão Especial encerrou seus trabalhos sem apresentar parecer à PEC nº 113/2015 e, por isso, a matéria seguiu para a CCJ. É interessante notar que a não deliberação da proposição em tempo hábil (antes de 03/10/2015) foi intencional: Líderes do SF acordaram que, nas eleições municipais de 2016, vigorasse a proibição do financiamento empresarial, como uma espécie de “teste” prático do novo modelo<sup>117</sup>.

Apenas em 10/12/2015, em virtude da aprovação do Requerimento nº 1.415/2015, que solicitou sua inclusão na Ordem do Dia do Plenário do SF, a PEC nº 113/2015 voltou a tramitar. Em Plenário, o Relator, Senador Raimundo Lira, em substituição à CCJ<sup>118</sup>, proferiu parecer “favorável ao art. 8º e quanto aos demais artigos, pela sugestão de que seja constituída proposta autônoma”. Seguindo essa orientação, ainda em 10/12/2015, o Plenário do SF aprovou o art. 8º, que resultou na EC nº 91/2016<sup>119</sup>, e o Requerimento nº 1.416/2015, do Senador Eunício

---

<sup>116</sup> Conforme já foi dito, o julgamento de 02/04/2014, em que se formou maioria, foi interrompido em razão de pedido de vista formulado pelo Ministro Gilmar Mendes.

<sup>117</sup> Fonte: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/senado-decide-adiar-votacao-de-pec-da-reforma-ate-outubro-dizem-lideres.html>>.

<sup>118</sup> Em 07/10/2015, o Presidente da CCJ, Senador José Maranhão, designou Relator da matéria o Senador Raimundo Lira. Na comissão, o Relator apresentou diversos pareceres, porém eles não chegaram a ser apreciados pelo colegiado. Em 10/12/2015, a PEC 113/2015 foi levada a Plenário pendente do parecer da CCJ, ocasião em que o Senador Raimundo Lira proferiu parecer oral por essa comissão.

<sup>119</sup> O art. 1º da EC nº 91/2016 abriu uma “janela partidária” única e excepcional para que os quisessem mudar de partido sem perder o mandato: “É facultado ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação desta Emenda Constitucional, sem prejuízo do mandato, *não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão*”. Interessante notar que a parte final desse dispositivo (em itálico) determina que essa desfiliação não implica a “portabilidade de votos”, o que guarda correlação com o estudo de caso 1 desta dissertação. O dispositivo destacado (art. 8º) que deu origem à EC da “janela partidária” justificava-se pelo contexto da Reforma Política em si: se aprovada, geraria amplas mudanças na legislação partidário-eleitoral que

Oliveira, que solicitava destaque dos arts. 1º ao 7º e do 9º ao 11 da PEC nº 113/2015 a fim de passarem a constituir proposta autônoma (a qual foi numerada PEC nº 113A/2015).

A PEC nº 113A/2015 foi, portanto, despachada à CCJ. O Relator, Senador Antonio Carlos Valadares, manifestou-se contrário à constitucionalização do financiamento partidário e eleitoral por pessoas jurídicas (pela rejeição do art. 1º do Substitutivo da CD, transcrito acima)<sup>120</sup> por concordar “com o posicionamento da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e de diversas outras entidades representativas da sociedade brasileira, que foi ratificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no sentido de que eleição é matéria que deve ficar restrita à cidadania”. Para o Relator, por não ter direito a voto, as pessoas jurídicas “não estão legitimadas a participar do processo eleitoral, não podendo interferir na vontade dos eleitores, não lhes cabendo, portanto, financiar candidatos, nem partidos”. Portanto, apenas as pessoas naturais poderiam participar do processo eleitoral: “elas podem e devem manifestar as suas preferências eleitorais e partidárias, inclusive contribuindo financeiramente e dando suporte material para os seus candidatos”. Ainda assim, o Relator mostrou-se contrário à constitucionalização das doações das pessoas físicas ou de matérias atinentes ao financiamento eleitoral e partidário em geral, por considerar que “uma vez firmado o entendimento de que doação de pessoa jurídica é inconstitucional, a questão do financiamento eleitoral deve ser tratada em lei”, tal como o fez a Lei nº 13.165/2015. Em 13/04/2016, esse parecer<sup>121</sup> — contrário à constitucionalização do financiamento de partidos e campanhas por pessoas físicas e jurídicas — foi aprovado pela CCJ, mas a PEC ainda não foi deliberada pelo Plenário do SF.

---

justificariam mudanças de legenda. No entanto, o que se verificou foi falta de consenso para a aprovação de uma Reforma Política constitucional ampla e consenso para a aprovação apenas da “janela partidária”, de sorte que esta foi aprovada independentemente daquela. Assim, argumentos favoráveis à abertura dessa “janela partidária” passaram a ser a proximidade das eleições municipais de 2016, o que permitiria que vereadores trocassem de partidos sem perder seus mandatos, e o fato de que a criação de novos partidos (Rede, Partido Novo e Partido da Mulher Brasileira, por exemplo) iria demandar novas acomodações partidárias. Ao contrário do que preceituava a Resolução nº 22.610/2007 do TSE, com o advento da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, a criação de novos partidos deixou de constituir justa causa para a desfiliação (art. 22-A, parágrafo único e incisos, todos da LPP). A Lei nº 13.165/2015 enumerou apenas três hipóteses de justas causas: “I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; II - grave discriminação política pessoal; e III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente”. Fonte: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/abertura-de-janela-para-troca-de-partido-aquece-os-bastidores-de-brasilia-berm3zbh8t09rwu0c2nf9kf8n>>.

<sup>120</sup> O parecer do Relator à PEC nº 113A/2015 será abordado apenas sob o prisma do financiamento de partidos e campanhas.

<sup>121</sup> Frise-se que o parecer aprovado pela CCJ do SF conclui por um Substitutivo, que abarca diversos assuntos; porém, devido aos objetivos deste trabalho, a análise se limitará aos aspectos relacionados ao financiamento da política.

Como se pode perceber, a tentativa de constitucionalização do financiamento empresarial não prosperou. Apesar de a CD ter aprovado rapidamente a PEC, a matéria ficou “parada” no SF tempo suficiente para inviabilizar a promulgação de uma Emenda Constitucional antes da decisão final do STF na ADI nº 4.650. Além disso, conforme se mostrou, posteriormente, o próprio SF modificou o texto da CD, eliminando o artigo que incluía, na CF/88, o financiamento da política por pessoas jurídicas.

Paralelamente aos esforços no sentido constitucionalizar a matéria, houve também uma tentativa — não mais exitosa, conforme se demonstrará na sequência — de modificar, mediante legislação infraconstitucional, a disciplina relativa ao financiamento de partidos e campanhas por pessoas jurídicas.

Em 06/06/2013, deputados que compunham o mesmo Grupo de Trabalho que deu origem à PEC nº 352/2013 (discutida acima) protocolaram o PL nº 5.735/2013, cujo propósito era promover diversas alterações na legislação eleitoral (Minirreforma Eleitoral)<sup>122</sup>. O texto original não tratava da doação por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais, mas esse assunto foi incluído no curso de sua tramitação na CD.

Apesar de tramitar sob regime de “urgência urgentíssima” (art. 155, RICD) desde 09/07/2013, foi apenas, a partir de julho de 2015, que o PL nº 5.735/2013 passou a avançar com mais celeridade. O interesse na rápida tramitação dessa proposição pode estar relacionado com a proximidade das eleições de 2016 (princípio da anterioridade eleitoral) e do julgamento final do STF na ADI nº 4.650.

Na sessão de 08/07/2015, a matéria foi pautada no Plenário apesar de estarem pendentes os pareceres da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e da CCJC. Para oferecer pareceres em substituição a ambos os colegiados, o Deputado Rodrigo Maia foi designado Relator em Plenário. Seu parecer pela CCJC manifestava-se pela “pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa; e, no mérito, pela aprovação deste Projeto de Lei e dos projetos apensados na forma do Substitutivo apresentado”. Nesse Substitutivo, incluíram-se, pela primeira vez, os dispositivos atinentes ao financiamento empresarial. Em seguida, após apreciar as Emendas apresentadas durante a discussão em Plenário, o Relator apresentou novo parecer pela CCJC, em que concluía pela “constitucionalidade, juridicidade e boa técnica

---

<sup>122</sup> O PL nº 5.735/2013 é muito abrangente e, por este trabalho tratar do financiamento da política pessoas jurídicas, a análise da proposição se restringirá ao que ela dispõe sobre esse assunto.



legislativa de todas as Emendas e, no mérito, pela aprovação da Emenda 58, na forma da Subemenda Substitutiva Global, e pela rejeição das demais Emendas”.

Por ter preferência na ordem de votação, essa Subemenda Substitutiva Global foi deliberada e aprovada. Assim, mediante acréscimo do inciso XII ao *caput* do art. 24, dos § 2º e 3º ao art. 24 e dos arts. 24-A e 24-B, novas regras para o financiamento da política por pessoas jurídicas foram inseridas na LE.

Aprovado por essa Casa em 14/07/2015, o PL foi enviado para revisão do SF<sup>123</sup>, onde a matéria sofreu diversas alterações, inclusive em relação aos dispositivos legais citados, que cuidavam do financiamento empresarial. Entre outros aspectos, os Senadores decidiram que os partidos políticos não poderiam receber doações de pessoas jurídicas, mas apenas de pessoas físicas e do Fundo Partidário. Devido a essa e outras alterações, o Substitutivo do SF foi devolvido à CD, que o aprovou parcialmente. Quanto às regras que disciplinavam o financiamento, a Câmara optou por: reestabelecer a redação que havia dado ao art. 24, acrescentando apenas o § 4º proposto pelo Substitutivo do Senado<sup>124</sup>; aprovar o art. 24-A incluído pelo SF, renumerando-o para 24-C<sup>125</sup>; e reestabelecer os arts. 24-A e 24-B na redação proposta pela CD<sup>126</sup>.

Em 10/09/2015, esse texto da CD foi, então, enviado para sanção da Presidente da República, que utilizou a quase totalidade de seu prazo de 15 dias úteis — intervalo de tempo

---

<sup>123</sup> No SF, a proposição tramitou como PLC nº 75/2015.

<sup>124</sup> O *caput* do art. 24 do Substitutivo do SF vedava que partidos e candidatos recebessem “direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa jurídica de direito público, interno ou externo, e de direito privado”. A proibição da participação das pessoas jurídicas, decidida pelo SF, foi revertida pela CD, a qual reestabeleceu seu texto, que permitia a doação por pessoas jurídicas. O § 4º do art. 24, proposto pelo Substitutivo do SF e aprovado pela CD, dispunha o seguinte: “O partido ou candidato que receber recursos provenientes de fontes vedadas ou de origem não identificada deverá proceder à devolução dos valores recebidos ou, não sendo possível a identificação da fonte, transferi-los para a conta única do Tesouro Nacional”.

<sup>125</sup> Segue o inteiro teor do art. 24-A, acrescido pelo SF e renumerado, na CD, para art. 24-C: “Art. 24-C. O limite de doação previsto no § 1º do art. 23 será apurado anualmente pelo Tribunal Superior Eleitoral e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. § 1º O Tribunal Superior Eleitoral deverá consolidar as informações sobre as doações registradas até 31 de dezembro do exercício financeiro a ser apurado, considerando: I - as prestações de contas anuais dos partidos políticos, entregues à Justiça Eleitoral até 30 de abril do ano subsequente ao da apuração, nos termos do art. 32 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995; II - as prestações de contas dos candidatos às eleições ordinárias ou suplementares que tenham ocorrido no exercício financeiro a ser apurado. § 2º O Tribunal Superior Eleitoral, após a consolidação das informações sobre os valores doados e apurados, encaminhá-las-á à Secretaria da Receita Federal do Brasil até 30 de maio do ano seguinte ao da apuração. § 3º A Secretaria da Receita Federal do Brasil fará o cruzamento dos valores doados com os rendimentos da pessoa física e, apurando indício de excesso, comunicará o fato, até 30 de julho do ano seguinte ao da apuração, ao Ministério Público Eleitoral, que poderá, até o final do exercício financeiro, apresentar representação com vistas à aplicação da penalidade prevista no art. 23 e de outras sanções que julgar cabíveis.”.

<sup>126</sup> Os arts. 24-A e 24-B propostos pela CD determinam que as doações e contribuições de pessoas jurídicas só poderão ser feitas diretamente para os partidos políticos, e destes para os candidatos, vedado aos candidatos receberem diretamente doações procedentes de pessoas jurídicas.

no qual o STF (em 17/09/2015) concluiu o julgamento da ADI nº 4.650 — para vetar, em 29/09/2015, o PL na parte em que dispunha sobre doações por pessoas jurídicas. Nessa ocasião, a Chefe do Executivo sancionou parte do PL, que se transformou na Lei nº 13.165/2015<sup>127</sup>, mas vetou, entre outras partes, todos os dispositivos que versavam sobre financiamento da política por pessoas jurídicas, a saber: o inciso XII e os §§ 2º e 3º do art. 24 e os arts. 24-A e 24-B, todos da LE e inseridos pelo art. 2º do PL. Abaixo, o teor dessas disposições legais vetadas:

**Art. 24.**<sup>128</sup> (...)

(...)

**XII** - pessoas jurídicas com os vínculos com a administração pública especificados no § 2º.

(...)

**§ 2º** Pessoas jurídicas que mantenham contrato de execução de obras com órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta são proibidas de fazer doações para campanhas eleitorais na circunscrição do órgão ou entidade com a qual mantém o contrato.

**§ 3º** As pessoas jurídicas que efetuarem doações em desacordo com o disposto neste artigo estarão sujeitas ao pagamento de multa no valor de 100% (cem por cento) da quantia doada e à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

**Art. 24-A.** É vedado ao candidato receber doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa jurídica.

Parágrafo único. Não se consideram doações para os fins deste artigo as transferências ou repasses de recursos de partidos ou comitês para os candidatos.

**Art. 24-B.** Doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas para os partidos políticos a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo não poderão ultrapassar nenhum dos seguintes limites:

---

<sup>127</sup> Em relação à prestação de contas, a Lei nº 13.165/2015 acresceu, no art. 28 da LE, § 12, que dispunha que “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*”. Além de determinar que as doações fossem realizadas diretamente aos partidos políticos (e não aos candidatos), o referido dispositivo legalizou as chamadas “doações ocultas”, que são aquelas que impossibilitam a identificação dos doadores originários (parte grifada em itálico). Em 2014, por força da Resolução nº 23.406 do TSE, foram estipuladas regras rígidas para proibir esse tipo de doação, com a obrigação de se “identificar o CPF ou CNPJ do doador originário, devendo ser emitido o respectivo recibo eleitoral para cada doação” (art. 26, § 3º). Visando impedir a legalização das “doações ocultas”, o CFOAB ajuizou a ADI nº 5.394, em que pediu a declaração de inconstitucionalidade do § 12 do art. 28 da LE (acima), incluído pelo art. 2º Lei nº 13.165/2015, por considerar que ele violava os princípios da transparência, republicano e da moralidade administrativa. Por unanimidade e nos termos do Relator, Ministro Zavaski, o Pleno do STF concedeu medida cautelar para suspender, até o julgamento final da ADI, a eficácia da expressão “sem individualização dos doadores”, presente no § 12 do art. 28 da LE, que autorizava as “doações ocultas”, conferindo, por maioria, efeitos *ex tunc* à decisão.

<sup>128</sup> A redação do *caput* do art. 24 da LE é a seguinte: “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 - 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior à eleição, somadas todas as doações feitas pelo mesmo doador, até o máximo de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

II - 0,5% (cinco décimos por cento) do faturamento bruto, somadas todas as doações feitas para um mesmo partido.

§ 2º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco vezes a quantia em excesso.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no § 2º, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

§ 4º As representações propostas objetivando a aplicação das sanções previstas nos §§ 2º e 3º observarão o rito previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, e o prazo de recurso contra as decisões proferidas com base neste artigo será de três dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.

Nas razões dos vetos a esses dispositivos, consta o seguinte:

(...) A possibilidade de doações e contribuições por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais, que seriam regulamentadas por esses dispositivos, confrontaria a igualdade política e os princípios republicano e democrático, como decidiu o Supremo Tribunal Federal — STF em sede de Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI 4650/DF), proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil — CFOAB. (...)

Com o intuito de “derrubar” os vetos e permitir o financiamento empresarial nas eleições municipais de 2016, o Presidente da CD exigiu que eles fossem incluídos na pauta da sessão de 30/09/2015 do CN. No entanto, o Presidente da Mesa do CN e aliado do Governo, Senador Renan Calheiros, negou-se a pautá-los, sob o argumento de que os vetos só poderiam ser incluídos na Ordem do Dia do CN decorridos trinta dias da data de sua chegada no Legislativo<sup>129</sup> (art. 64, § 5º, CF/88). Com essa decisão, os vetos aos dispositivos que disciplinavam o financiamento empresarial só foram deliberados em 27/11/2015, ocasião em que o CN os manteve.

Os fatos narrados nos parágrafos anteriores sugerem que, durante o intervalo de tempo<sup>130</sup> em que o julgamento do STF esteve suspenso<sup>131</sup> e diante da proximidade de seu desfecho, o Legislativo, especialmente a CD, movimentou-se no sentido de “acelerar” a tramitação da PEC da Reforma Política (PEC nº 182/2007) e do PL da Minirreforma Eleitoral

---

<sup>129</sup> Fonte: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/apreciar-eventual-veto-doacao-privada-seria-gesto-inutil-diz-renan.html>>.

<sup>130</sup> Ressalte-se que, paralelamente, observava-se também um esforço, especialmente na CD, no sentido aprovar a PEC nº 182/2007, que almejava constitucionalizar o financiamento empresarial de campanhas e partidos. Essa questão já foi explicada na primeira parte deste tópico.

<sup>131</sup> Conforme já mencionado, na sessão de julgamento da ADI nº 4.650 de 02/04/2014, o STF já contava com maioria para declarar a inconstitucionalidade da doação de pessoas jurídicas a partidos e campanhas; contudo, até 16/09/2015, houve suspensão do julgamento em decorrência de pedido de vista formulado pelo Ministro Gilmar Mendes.

(PL nº 5.735/2013) com o propósito de disciplinar o financiamento empresarial antes de o STF concluir o julgamento da ADI nº 4.650 e, sobretudo, com margem de tempo suficiente para que as novas regras regulassem as eleições municipais de 2016. No entanto, conforme foi mostrado, não vingaram as tentativas do CN de constitucionalizar o financiamento empresarial da política e de disciplinar o tema pela via infraconstitucional.

Nesse caso concreto, Judiciário e Executivo divergiam do Legislativo e compartilhavam a interpretação pela inconstitucionalidade do financiamento empresarial da política. Diante da aprovação do PL nº 5.735/2013, souberam fazer uso estratégico do tempo (*timing*) para firmar seu entendimento sobre a questão e suplantar a vontade do CN. Enviado pelo Legislativo em 10/09/2015, o Executivo recebeu o referido PL e, fazendo uso de seu prazo constitucional para sanção, aguardou que o STF concluísse o julgamento da ADI nº 4.650 em 17/09/2015 para somente então, e amparado nos fundamentos do Judiciário, vetar parcialmente a proposição. Além disso, a posição do Presidente da Mesa do CN em não pautar os vetos presidenciais em 30/09/2015 — antes de um ano das eleições de 2016 e a despeito da vontade do Presidente da CD — colaborou para que Judiciário e Executivo firmassem a palavra final sobre a inconstitucionalidade da doação de pessoas jurídicas.

O contexto político em que se deram essas movimentações contribuiu decisivamente para a efetivação da vontade dos Poderes Judiciário e Executivo em proibir a doação por pessoas jurídicas, em detrimento da vontade do Poder Legislativo (especialmente da CD) em legalizar o financiamento empresarial. Deflagrada em 2014 e destinada a investigar corrupção e lavagem de dinheiro envolvendo grandes empresas, agentes públicos/políticos e operadores financeiros, a Operação Lava Jato tem recebido ampla cobertura da mídia e apoio popular<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> Pesquisa do Datafolha de novembro de 2015 mostrou que 34% dos eleitores consideravam que a corrupção era o principal problema do país, seguida por saúde (16%), desemprego (10%), educação (8%) e violência (8%). Além disso, de acordo com pesquisa da Ipsos de 06/07/2016, 85% dos brasileiros apoiam a continuidade das investigações da Operação Lava Jato, independentemente de seu impacto na economia do país, 69% afirmam conhecê-la e 72% acreditam que ela transformará o Brasil “num país sério”. Seguindo essa tendência, relatório de 2016 da Transparência Internacional apontou que a Operação Lava Jato fez o Brasil cair sete posições no *ranking* que avalia a percepção da corrupção em diversos países. Em 2015, o Ministério Público Federal (MPF) lançou campanha nacional para colher assinaturas de apoio a um pacote de “10 Medidas Contra a Corrupção”, que seria posteriormente enviado ao Congresso Nacional na forma de um projeto de lei de iniciativa popular. Em 29/03/2016, o projeto, com mais de dois milhões de assinaturas, foi recebido na CD. Nessa ocasião, parlamentares da Frente Mista de Combate à Corrupção apresentaram o PL nº 4.850/2016, que contemplou as propostas do MPF. Todas essas informações demonstram que a Operação Lava Jato conseguiu incluir, na agenda política do país, um amplo debate sobre política e corrupção. Fontes: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1712475-pela-1-vez-corrupcao-e-vista-como-maior-problema-do-pais.shtml>>, <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/apoio-da-populacao-a-lava-jato-aumenta-indica-pesquisa/>>, <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,sem-reforma-para-combater-corrupcao--brasil-tem-maior-queda-do-mundo-em-ranking-internacional,10000013572>>.

O fato de as investigações em curso indicarem, entre outros aspectos, a existência de relações não republicanas entre políticos e grandes empreiteiras notoriamente conhecidas por serem tradicionais doadoras de campanhas colaborou para que se formasse uma opinião pública — reforçada por segmentos da imprensa, por grupos de interesse e de pressão — no sentido de que a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral/partidário é nociva à democracia e de que o combate à corrupção depende da extinção do financiamento empresarial da política.

Esse cenário de desconfiança em relação à influência do dinheiro na política revelou-se fundamental para o desfecho da controvérsia em torno da (in)constitucionalidade das doações de pessoas jurídicas, pois criou um ambiente favorável para o STF julgar a ADI nº 4.650 e para a PR vetar parcialmente o PL nº 5.735/2013. A atuação “coordenada” entre Judiciário e Executivo isolou o Legislativo e o colocou em posição de desvantagem, já que “reverter”<sup>133</sup> a decisão dos outros dois poderes, por meio da derrubada dos vetos, teria um custo político muito elevado.

Desse modo, a decisão do STF estabeleceu um novo paradigma para o financiamento político: o sistema de financiamento que combinava financiamento público (Fundo Partidário) e financiamento privado (doações de pessoas físicas e jurídicas) passou a vedar doações de pessoas jurídicas<sup>134</sup>.

Na época de sua edição, a LPP e a LE tinham como um dos propósitos dar transparência ao financiamento da política. Assim, esses diplomas legais permitiram as doações por pessoas jurídicas (com restrições) e aumentaram significativamente o volume de financiamento público ao dispor que o Fundo Partidário seria constituído por “dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em

---

<<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/historico>>, <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/com-apoio-de-2-milhoes-chega-a-camara-o-dez-medidas-contra-a-corrupcao/>>.

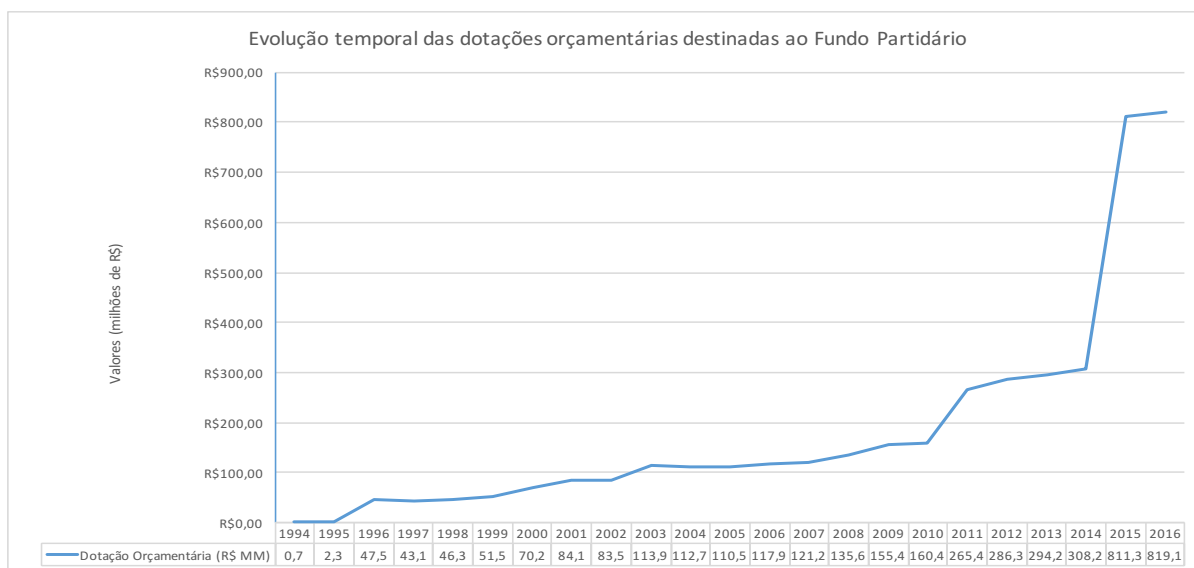
<sup>133</sup> A possibilidade de superação de decisões do STF por meio de Lei Ordinária será discutida no Capítulo 4.

<sup>134</sup> Convém notar que a proibição da participação de empresas no financiamento da política não é algo inédito na história do ordenamento jurídico brasileiro. Aprovada durante a ditadura militar, a Lei nº 4.740/1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos — LOPP) vedava, no inciso IV do art. 56, que partidos recebessem recursos de empresas privadas. Posteriormente, esse diploma legal foi revogado pela Lei nº 5.682/1971, que, no inciso IV do art. 91, dispunha que aos partidos era vedado “receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical”. A legislação proibitiva do financiamento empresarial vigorou até meados dos anos 90. A LPP e a LE, de 1995 e 1997 respectivamente, substituíram as regras herdadas do período militar e consolidaram (até então) “a última grande reforma do sistema de financiamento da política[, que] foi realizada em reação ao escândalo Fernando Collor de Mello e Paulo César Farias (Collor-PC), em 1992” (SPECK, 2016, p. 126). Segundo informa Speck (2012, p. 49), “o escândalo Collor-PC revelou que as empresas tinham se tornado a principal fonte de financiamento das disputas eleitorais durante os anos 1980, não obstante uma legislação que explicitamente proibia doações de empresas”.

31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995” (art. 38, IV, LPP).

Desde então, a cada Lei Orçamentária Anual (LOA), observa-se o crescimento dos recursos públicos destinados aos partidos políticos. O gráfico a seguir ilustra a evolução do *quantum* do Fundo Partidário de 1994 a 2016<sup>135</sup>:

**Gráfico 1 - Evolução temporal das dotações orçamentárias destinadas ao Fundo Partidário.**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE (<http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario>).

Os dados acima mostram que, ao longo dos anos, houve um crescente aumento nos recursos destinados ao Fundo Partidário. Chama a atenção o total destinado ao Fundo Partidário na LOA 2015, que, em comparação com a LOA 2014, passou de R\$ 308,2 para R\$ 811,3 milhões<sup>136</sup>, experimentando salto de aproximadamente 263%. Esse aumento do Fundo Partidário em quase três vezes visou incrementar a receita dos partidos, que caiu com a redução das doações empresariais em virtude dos desdobramentos da Operação Lava Jato<sup>137</sup>. Além

<sup>135</sup> De acordo com o art. 38 da LPP, o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; e IV - *dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995*. O gráfico acima foi construído pela autora a partir de dados do TSE referentes às dotações orçamentárias da União (art. 38, IV, LPP), excluídos, portanto, os valores relativos às multas, por exemplo. Fonte: <<http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario>>.

<sup>136</sup> Os valores do Fundo Partidário mencionados nesta dissertação dizem respeito apenas aos montantes provenientes das dotações orçamentárias (art. 38, IV, LPP), excluídas as multas, tudo conforme dados do TSE.

<sup>137</sup> Fontes: <<http://g1.globo.com/politica/blog/blog-do-camarotti/post/ao-sancionar-o-aumento-do-fundo-partidario-dilma-fez-gesto-ao-congresso.html>>, <<http://www.blogdokennedy.com.br/em-ano-de-ajuste-congresso-abusa-ao-triplicar-fundo-partidario/>>, <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,efeito-lava-jato-e>>

desse aspecto, o fato de já existir, desde 02/04/2014, maioria no STF pela inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas também pode ter contribuído para o expressivo aumento do Fundo Partidário na LOA 2015 (sancionada em 20/04/2015).

Em relação à LOA 2016 (sancionada em 14/01/2016), parece claro que o resultado do julgamento do STF na ADI nº 4.650 (17/09/2015) — que declarou a inconstitucionalidade do financiamento da política por pessoas jurídicas — foi determinante para que o CN ampliasse para R\$ 819,1 milhões os recursos destinados ao Fundo Partidário. O aumento do volume de recursos públicos alocados no Fundo Partidário tem o propósito de compensar a ausência de financiamento empresarial, garantindo mais verba pública aos partidos, que teriam de enfrentar as eleições municipais de 2016 sem as doações de pessoas jurídicas. A dependência de doações de pessoas físicas para complementar os recursos públicos do Fundo Partidário consiste em uma mudança de paradigma, que tende a exigir que partidos e candidatos mobilizem os eleitores não apenas para que lhes deem votos, mas também para que os financiem<sup>138</sup>.

Com o intuito de aumentar o volume de recursos para os partidos políticos e tendo em vista as eleições gerais de 2018, em outubro de 2016, iniciou-se no Legislativo articulação no sentido de criar um “Fundo Eleitoral” destinado ao financiamento de campanhas eleitorais<sup>139</sup>. O formato dessa nova modalidade de financiamento público será discutido pela Comissão Especial da Reforma Política instalada em 25/10/2016 pelo Presidente da CD, Deputado Rodrigo Maia.

---

pulverizacao-do-voto-derrubam-arrecadacao-dos-partidos,1635395>,  
<<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,parlamentares-triplicam-fundo-partidario-imp-,1653000>>.

<sup>138</sup> Em 01/07/2016, por considerar que não há previsão legal explícita, o TSE não conheceu da Consulta nº 27.496, que questionava a possibilidade de se captar doações de pessoas físicas por meio de *sites* de financiamento coletivo (*crowdfunding* ou “vaquinha virtual”). No entanto, o TSE reiterou que as doações eleitorais, pela internet, somente poderão ocorrer por intermédio de “mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação” (art. 23, § 4º, III, LE).

<sup>139</sup> Fontes: <<http://istoe.com.br/maia-propoe-que-comissao-da-reforma-politica-discuta-fundo-eleitoral/>>,  
<<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,partidos-articulam-criacao-no-congresso-de-fundo-eleitoral,10000080541>>, <<http://oglobo.globo.com/brasil/partidos-querem-apoio-de-gilmar-mendes-fundo-extra-para-financiar-eleicoes-20310311>>.

## **4 ANÁLISE DOS ESTUDOS DE CASO DA “PORTABILIDADE DE VOTOS” E DO “FINANCIAMENTO DA POLÍTICA POR PESSOAS JURÍDICAS” À LUZ DAS TEORIAS DO DIÁLOGO CONSTITUCIONAL**

### **4.1 Introdução**

Os Capítulos 2 e 3 destinaram-se, respectivamente, aos estudos de caso sobre a “portabilidade de votos” e o “financiamento da política por pessoas jurídicas”. Neles, foram discutidas as principais decisões do STF e as respectivas respostas do CN e da PR sobre os dois temas. As interações entre essas instituições (STF, CN e PR) e seus diferentes posicionamentos evidenciam o exercício, pelos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, da interpretação constitucional acerca da “portabilidade de votos” e do “financiamento da política por pessoas jurídicas”. Tendo em vista esses aspectos, o objetivo do presente Capítulo é analisar se as teorias do diálogo oferecem elementos capazes de explicar a relação entre os três poderes nos estudos de caso abordados nos capítulos anteriores. Pretende-se, com isso, responder à seguinte questão: ao interpretar a (in)constitucionalidade da “portabilidade de votos” e do “financiamento da política por pessoas jurídicas”, STF, CN e PR travaram um diálogo? Para refletir sobre esse questionamento, o presente Capítulo foi dividido em três partes. No tópico 4.2, será discutida a possibilidade de superação legislativa de precedente judicial, segundo os entendimentos que o STF estabeleceu nos acórdãos das ADIs nºs 2.797 e 5.105. O tópico 4.3 investigará se os Ministros do STF recorreram às “teorias do diálogo”, nos discursos (votos e debates) das ADIs nºs 5.105 (“portabilidade de votos”) e 4.650 (“financiamento da política por pessoas jurídicas”). O tópico 4.4 será destinado à análise dos casos concretos, e relaciona-se com o referencial teórico do Capítulo 1 na medida em que busca verificar se as interações entre os poderes descritas nos estudos de casos apresentados nos Capítulos 2 e 3 amoldam-se aos conceitos de “diálogo constitucional” propostos por Meuwese e Snel (2013) e Fisher (2014).

### **4.2 Possibilidade de superação legislativa de decisões de inconstitucionalidade segundo a jurisprudência do STF**

A possibilidade de superação legislativa de decisões de inconstitucionalidade do STF costuma instigar discussão acadêmica (BRANDÃO, 2012; VICTOR, 2015). Embora a jurisprudência sobre esse assunto ainda não seja pacífica, ela vem se consolidando ao longo dos anos, com destaque para dois importantes julgados em que se discutiu diretamente a



possibilidade de o Legislativo reformar uma interpretação dada pelo STF à Constituição: os acórdãos das ADIs nºs 2.797<sup>140</sup> e 5.105.

Em 03/04/1964, o STF aprovou a Súmula nº 394, que assegurava foro por prerrogativa de função para ocupantes de cargos públicos que cometessem crime durante o exercício funcional, mesmo que o inquérito ou a ação penal se iniciassem após o término daquele exercício<sup>141</sup>. Entretanto, em 25/08/1999, em julgamento de Questão de Ordem no Inquérito nº 687, sob relatoria do Ministro Sydney Sanches, o STF, por unanimidade, cancelou a Súmula nº 394 por entender que o art. 102, I, b, da CF/88<sup>142</sup> “não alcança aquelas pessoas que não mais exercem mandato ou cargo”. A nova interpretação do STF provocou reação do CN, que, com a edição da Lei nº 10.628/2002, buscou superar essa decisão judicial e, conseqüentemente, restaurar entendimento anterior da Corte no sentido de manter o foro por prerrogativa de função para os ex-agentes públicos.

A ADI nº 2.797 questionou a constitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 84 do Código de Processo Penal (CPP)<sup>143</sup>, acrescidos pelo art. 1º da Lei nº 10.682/2002, por entender que esses dispositivos afrontavam a CF/88, na medida em que regulavam matéria constitucional por lei ordinária e acrescentavam “mais uma competência originária ao rol exaustivo de competências de cada tribunal”. Segundo o autor da ADI, “se o intérprete maior da Constituição” já havia decidido pelo cancelamento da Súmula nº 394, o legislador ordinário não poderia “editar norma de natureza constitucional, como se esta tivesse o condão de compelir a Suprema Corte a voltar à interpretação, já abandonada, de uma norma da Constituição”.

Em 15/09/2005, por maioria de votos, o STF julgou pela procedência da ADI nº 2.797, por considerar que houve “usurpação da competência do Supremo Tribunal para interpretar a Constituição” e que seria inadmissível “a interpretação autêntica da Constituição por lei ordinária”. Assim, por tratar-se de “norma de gradação inferior que se proponha a ditar

---

<sup>140</sup> Apensada a ela, encontrava-se a ADI nº 2.860.

<sup>141</sup> Súmula 394 - STF: Cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício.

<sup>142</sup> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: (...) b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República; (...)

<sup>143</sup> Art. 84. A competência pela prerrogativa de função é do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, relativamente às pessoas que devam responder perante eles por crimes comuns e de responsabilidade. § 1º *A competência especial por prerrogativa de função, relativa a atos administrativos do agente, prevalece ainda que o inquérito ou a ação judicial sejam iniciados após a cessação do exercício da função pública.* (Vide ADIN nº 2.797-2) § 2º *A ação de improbidade, de que trata a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública, observado o disposto no § 1º.* (Vide ADIN nº 2.797-2)

interpretação da norma de hierarquia superior”, a Lei nº 10.682/2002 padeceria de inconstitucionalidade formal. O seguinte trecho da ementa do acórdão da ADI nº 2.797, cujo Relator foi o Ministro Sepúlveda Pertence, evidencia firme posicionamento do STF pela absoluta impossibilidade de superação legislativa das decisões do Tribunal por lei ordinária:

(...) 4. **Quando**, ao vício de inconstitucionalidade formal, **a lei interpretativa da Constituição acresça o de opor-se ao entendimento da jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal** — guarda da Constituição —, às razões dogmáticas acentuadas **se impõem ao Tribunal razões de alta política institucional para repelir a usurpação pelo legislador de sua missão de intérprete final da Lei Fundamental: admitir pudesse a lei ordinária inverter a leitura pelo Supremo Tribunal da Constituição seria dizer que a interpretação constitucional da Corte estaria sujeita ao referendo do legislador**, ou seja, que a Constituição — como entendida pelo órgão que ela própria erigiu em guarda da sua supremacia —, só constituiria o correto entendimento da Lei Suprema na medida da inteligência que lhe desse outro órgão constituído, o legislador ordinário, ao contrário, submetido aos seus ditames. (...)

(ADI 2797, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2005, DJ 19-12-2006 PP-00037 EMENT VOL-02261-02 PP-00250)

As linhas acima, que datam de 2005, revelam um discurso de supremacia judicial, que nega ao legislador o papel de autêntico intérprete da Constituição. Entretanto, divergiram desse entendimento os Ministros Eros Grau e Gilmar Mendes. Para o Ministro Eros Grau, “o Poder Legislativo não fica vinculado por um dever de não legislar em razão desta Corte ter conferido esta ou aquela interpretação à Constituição”, de maneira que “coartar a faculdade do Poder Legislativo, de atuar como intérprete da Constituição, isso nos levaria a supor que nossos braços, como as árvores — na metáfora de Loewenstein — alcançam o céu”. No entanto, o Ministro explicou que o Legislativo só “pode exercer a faculdade de atuar como intérprete da Constituição” para discordar de decisão do STF “exclusivamente quando não se tratar de hipóteses nas quais esta Corte tenha decidido pela inconstitucionalidade de uma lei”. Nos casos em que o STF declara a inconstitucionalidade de uma norma, “o jogo termina com o último lance do Tribunal; [e] nossos braços então alcançam o céu”.

Já o Ministro Gilmar Mendes entendeu que a edição de lei é “uma forma de interpretar a Constituição”, não havendo nisso “nenhuma ofensa, desaforo, ato injurioso para esta Corte”. Afirmou que, como o texto constitucional “está sujeito a uma sociedade aberta de intérpretes”, “não é possível admitir que o legislador ordinário tenha a sua liberdade totalmente tolhida pelas declarações de constitucionalidade ou inconstitucionalidade do Tribunal” e que, ao criar novas normas, “o legislador cumpre função importante no entrechoque dos Poderes de, eventualmente, superar o entendimento anterior ou provocar um novo pronunciamento da Corte via nova proposta”. Segundo o Ministro Gilmar Mendes, “não é possível presumir (...) a

inconstitucionalidade dos dispositivos atacados simplesmente porque eles contrariam a ‘última palavra’ conferida” pelo STF sobre o tema. Por fim, concluiu que “se o legislador federal (re)incide, ou regula essa matéria constitucional de modo inteiramente diverso, o ‘diálogo’, o debate institucional deve continuar”.

O discurso deferente ao Legislativo e ao diálogo institucional, presente no voto do Ministro Gilmar Mendes, contrasta com a tese jurídica que guiou, em 2005, a decisão do STF na ADI nº 2.797. De lá para cá, foram muitas as vezes em que o STF foi instado a se manifestar sobre a (in)constitucionalidade de normas que visavam reverter sua jurisprudência. Porém, nem sempre houve, por parte dos Ministros, preocupação em aprofundar-se sobre a possibilidade (ou não) de superação legislativa de decisões do STF.

Somente em 2015, essa questão foi analisada com inédita profundidade pelos Ministros Fux e Barroso por ocasião do julgamento da ADI nº 5.105, objeto de análise do estudo de caso 1 (Capítulo 2). Em suas manifestações, ambos exaltaram a ideia de “diálogos institucionais” e sinalizaram no sentido da possibilidade de correção jurisprudencial — mas desde que o Legislativo (CN) observasse a determinadas condições estabelecidas pelo Judiciário (STF).

O Ministro Fux reconheceu que, por força dos arts. 102, § 2º e 103-A da CF/88, o efeito vinculante das decisões de inconstitucionalidade não atingiria o Poder Legislativo. Por isso, seria possível que o CN editasse Emendas Constitucionais ou Leis Ordinárias que visassem superar entendimento anterior do STF sobre determinado assunto. No entanto, segundo o Ministro, a possibilidade de correção legislativa seria aferida pelo próprio STF com base na espécie normativa eleita pelo legislador para instrumentalizar a reversão jurisprudencial.

Caso a resposta do Legislativo se desse por meio de Emenda à Constituição, ocorreria uma mudança formal do texto constitucional, ou seja, do próprio parâmetro em que se fundamentava o precedente. Nessas situações, o STF só poderia declarar a inconstitucionalidade de emenda superveniente em face do descumprimento dos limites formais, circunstanciais e materiais dispostos no art. 60 da CF/88.

Entretanto, se a reversão jurisprudencial fosse veiculada por Lei Ordinária, esta nasceria com presunção de inconstitucionalidade e, por isso, “caber[ia] ao legislador o ônus de demonstrar argumentativamente que a correção do precedente se afigura[ria] legítima”. Nesse sentido, deveria o CN trazer “novos fundamentos que comprov[assem] que as premissas fáticas e jurídicas sobre as quais se fundou o posicionamento jurisprudencial” que se pretendia superar

não mais subsistiam. Nesse caso, ter-se-ia “verdadeira hipótese de mutação constitucional pela via legislativa”.

De maneira análoga com o pensamento do Ministro Fux, o Ministro Barroso disse considerar a “superação da jurisprudência” uma das formas de diálogo institucional<sup>144</sup>, em que “o STF profere decisão em determinado sentido, endossando determinada interpretação da Constituição, e o Congresso, oferecendo argumentos em resposta à Corte, edita ato normativo em sentido diverso”.

Assim como para o Ministro Fux, de acordo com o Ministro Barroso, a superação da jurisprudência poderia dar-se mediante Emenda Constitucional ou Lei. Caso a reação do CN fosse veiculada por Emenda Constitucional, prevaleceria a palavra do Poder Legislativo, exceto se houvesse violação ao art. 60 da CF/88. No entanto, a reversão legislativa de precedente judicial por meio de Lei requereria um “esforço argumentativo” maior por parte do Legislativo:

(...) para que o Congresso supere, mediante lei, uma interpretação do Supremo Tribunal Federal, precisa[ria] demonstrar que existe mais de uma interpretação razoável do assunto compatível com a Constituição, bem como oferecer as razões pelas quais está optando por outra, distinta da adotada pelo Judiciário. (...)

O Ministro Barroso explica que essa exigência decorre da concepção de “democracia deliberativa”<sup>145</sup>, segundo a qual democracia “já não se faz apenas no momento eleitoral, mas mediante um debate público constante de oferecimento de argumentos, de troca de ideias em diferentes fóruns”. Daí por que, na “democracia de razões”, se exige “a efetiva apresentação de argumentos, a efetiva troca de ideias entre os agentes da interpretação constitucional”, enfim, o “oferecimento de razões, no que diz respeito à superação de um precedente do Supremo Tribunal Federal”. Desse modo, “não se admite que Congresso, simplesmente, esvazie uma decisão do STF porque quer, sem oferecer nenhum tipo de razão capaz de passar pelo crivo do debate público”.

Embora essas condições para superação legislativa de precedente judiciais não tenham sido compartilhadas pelos demais Ministros, os argumentos do Relator (Ministro Fux) passaram a compor a ementa do acórdão da ADI nº 5.105, representando a posição do STF enquanto instituição. Recupera, assim, a linha argumentativa do Relator no sentido de que os efeitos vinculantes das decisões prolatadas em sede de controle abstrato de constitucionalidade

---

<sup>144</sup> As outras duas formas de diálogos institucionais enumeradas por Barroso serão discutidas no tópico 4.3 a seguir.

<sup>145</sup> De acordo com Barroso, a democracia contemporânea deve ser compreendida em três dimensões: a do voto (“democracia representativa”), a dos direitos fundamentais (“democracia constitucional”) e a das razões (“democracia deliberativa”).

não atingiriam o Poder Legislativo e que, por isso, a reversão da jurisprudência seria legítima tanto pela “atuação do constituinte reformador” (promulgação de Emendas à Constituição) quanto pela “inovação do legislador infraconstitucional” (edição de Leis Ordinárias e Complementares). Assim, o exame do STF dependeria da espécie normativa eleita pelo CN: a Emenda à Constituição “corretiva de jurisprudência modificaria o próprio fundamento de validade da legislação ordinária”, logo sua invalidação apenas será possível se houver descumprimento do art. 60 da CF/88; já a legislação infraconstitucional que vise superar jurisprudência:

(...) nasce[ria] com presunção *iuris tantum* de *inconstitucionalidade*, de forma que caberá ao legislador ordinário o ônus de demonstrar, argumentativamente, que a correção do precedente faz-se necessária, ou, ainda, comprovar, lançando mão de novos argumentos, que as premissas fáticas e axiológicas sobre as quais se fundou o posicionamento jurisprudencial não mais subsistem, em exemplo acadêmico de mutação constitucional pela via legislativa. (...)

### **4.3 Referência às “teorias do diálogo” nos discursos dos Ministros do STF**

Além de estabelecer condições para a superação normativa de suas decisões de inconstitucionalidade, o discurso adotado pelos Ministros Fux e Barroso nas ADIs nºs 5.105 (“portabilidade de votos”) e 4.650 (“financiamento da política por pessoas jurídicas”) revelam algo a mais. Conforme se mostrará na sequência, os votos dos Ministros Fux (Relator de ambas as ADIs) e Barroso incorporam um discurso alinhado à perspectiva das teorias dialógicas, vistas no Capítulo 1. O emprego da metáfora do diálogo nas fundamentações desses votos parece ter o propósito de legitimar a atuação do STF nos dois casos concretos sob análise.

#### *a) Estudo de caso 1: “portabilidade de votos” (ADI nº 5.105)*

O voto do Ministro Fux no caso da “portabilidade de votos” trouxe à tona conceitos como “equilíbrio entre democracia e constitucionalismo”, “pluralidade de intérpretes da Constituição”, “última palavra provisória de uma rodada procedimental” e “diálogo institucional” — todas ideias associadas à semântica das teorias do diálogo abordadas no Capítulo 1. Ele, inclusive, afirmou que “é precisamente sob as lentes desse hodierno marco teórico dos diálogos constitucionais que a Corte Constitucional deve[ria] examinar a presente discussão”.

O Ministro Fux reconheceu que o efeito vinculante das decisões de inconstitucionalidade não atingiria o Legislativo, uma vez que “ao legislador é franqueada a capacidade de interpretação da Constituição, a despeito de decisões de inconstitucionalidade

proferidas pelo Supremo”. Com discurso alinhado à perspectiva dialógica discutida no Capítulo 1, afirmou: “endossar compreensão que interdite *tout court* ou dificulte sobremodo a prerrogativa de o legislador proceder, *sponte sua*, a correções de jurisprudência da Corte seria extremamente antidemocrático, amesquinhando a própria capacidade da política ordinária de se autocorrigir”.

Mencionou que existiam “diversos precedentes de reversão legislativa a decisões do Supremo Tribunal Federal, seja por emenda constitucional, seja por lei ordinária, que per se desautorizariam a concepção de última palavra definitiva”, de tal maneira que “essa prática dialógica, além de não ser incomum na realidade interinstitucional brasileira, afigura-se perfeitamente legítima — e, por vezes, desejável —, estimulando prodigioso ativismo congressual, desde que, é claro, observados os balizamentos constitucionais”.

Segundo o Ministro Fux, não é prudente que “se atribua a qualquer órgão, seja do Poder Judiciário, seja do Poder Legislativo, a faculdade de pronunciar, em solução de definitividade, a última palavra sobre o sentido da Constituição”. Ao afirmar que nenhum poder deve exercer o monopólio da interpretação constitucional, defende a pluralização dos intérpretes da Constituição: “a interpretação e a concretização da Constituição (...) não pode[ria]m ficar adstritas às Cortes, mas, em especial, deve[ria]m ser realizadas por meio de interações e diálogos entre os diversos atores da sociedade”. Segundo essa concepção, a interpretação do Judiciário seria o *input* “para que sejam reiniciadas as rodadas de debates entre as instituições e os demais atores da sociedade civil, razão por que deve ser compreendida como última palavra provisória”. Parafraseando Mendes, o Ministro Fux afirmou que, ao agir desse modo, o STF atua “como um ‘catalisador deliberativo’, promovendo a interação e o diálogo institucional, de modo a maximizar a qualidade democrática na obtenção dos melhores resultados em termos de apreensão do significado constitucional”. Logo, para o Ministro Fux, “os pronunciamentos do STF vinculam as partes do processo e finalizam uma rodada procedimental, mas não encerram, em definitivo, a controvérsia constitucional em sentido amplo”.

O Ministro Fux afirmou ser contrário ao autoritarismo judicial por considerá-lo um “comportamento profundamente antidialógico, incompatível com o postulado fundamental da separação de poderes”. Defendeu, portanto, que:

(...) a interpretação constitucional passa[ria] por um processo de construção coordenada entre os poderes estatais — Legislativo, Executivo e Judiciário — e os diversos segmentos da sociedade civil organizada, em um processo contínuo, ininterrupto e republicano, em que cada um destes *players* contribui[ria] com suas

capacidades específicas no embate dialógico, no afã de avançar os rumos da empreitada constitucional, sem se arvorar como intérprete único e exclusivo da Carta da República e no aperfeiçoamento das instituições democráticas. (...)

Seguindo o mesmo referencial teórico utilizado pelo Ministro Fux, o Ministro Barroso afirmou que, “por influência da ideia de democracia deliberativa”, “tem se compreendido que a supremacia judicial” (noção que pressupõe que a Corte teria a última palavra na interpretação da Constituição) “deve[ria] ceder espaço aos chamados diálogos institucionais”. Não existiria “uma decisão final e definitiva sobre determinada questão constitucional”, de tal forma que “a interpretação, ainda que consagrada pelo STF, ficaria sempre aberta ao debate público e a novas propostas”.

O Ministro Barroso elencou três formas de diálogos institucionais: (1) aplicação da técnica decisória de “apelo ao legislador”, que deve ser utilizada quando o STF — ao verificar que “alguma matéria é malversada, mas que sua correção depende de atuação do Poder Legislativo” — informa ao CN “que há uma mudança a ser feita”; (2) situação em que, diante da ausência de legislação sobre o assunto, o STF estabelece “uma solução provisória à controvérsia apresentada em juízo” e, em seguida, devolve a matéria ao CN para que este, em determinado prazo, discipline definitivamente a questão; e (3) superação da jurisprudência por meio da edição, pelo CN, de Emenda à Constituição ou Lei que, “oferecendo argumentos em resposta à Corte”, contrariam decisão do STF.

Em contraposição aos discursos dos Ministros Fux e Barroso, os Ministros Lewandowski e Celso de Mello substituíram a ideia de diálogo institucional pela de última palavra<sup>146</sup>. Lewandowski mencionou preocupação no sentido de que a reversão legislativa de precedente judicial atente contra a “dignidade da jurisdição” e afirmou que “embora exista um certo diálogo entre as instituições (...) em matéria de interpretação constitucional, o Supremo Tribunal Federal tem a última palavra”. Além disso, disse que “não cabe ao Poder Legislativo reagir a decisões relativas à interpretação constitucional, sobretudo, tomadas em controle abstrato de constitucionalidade, mediante alterações da legislação ordinária”. Apesar disso, salientou que o diálogo institucional deve existir e que ele existe de fato. Celso de Mello defendeu que o STF, em virtude de sua condição institucional, detém, “soberanamente, o monopólio da última palavra em interpretação constitucional” e, assim, concluiu seu voto “pela impossibilidade jurídica de o Congresso Nacional, mediante lei, reformar exegese do texto constitucional firmada por esta Corte Suprema”.

---

<sup>146</sup> Essas ideias foram discutidas no Capítulo 1.

A despeito dessas manifestações em sentido diverso, a ementa do acórdão do STF na ADI nº 5.105, ao reproduzir a fundamentação do Relator, faz expressa referência às teorias do diálogo quando dispõe que:

(...) O hodierno marco teórico dos diálogos constitucionais repudia a adoção de concepções juriscêntricas no campo da hermenêutica constitucional, na medida em que preconiza, descritiva e normativamente, a inexistência de instituição detentora do monopólio do sentido e do alcance das disposições magnas, além de atrair a gramática constitucional para outros fóruns de discussão, que não as Cortes. (...)

Nos termos do voto do Relator, Ministro Fux, a ementa do acórdão clama pela “pluralização dos intérpretes da Constituição” por intermédio da “atuação coordenada” e contínua entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Nesse sentido, também menciona que, embora o desenho institucional da CF/88 tenha conferido ao STF “a tarefa da guarda precípua da Lei Fundamental”, o legislador ordinário “não erigiu um sistema de supremacia judicial em sentido material”. Por isso, afirma que os “pronunciamentos judiciais devem ser compreendidos como última palavra provisória, vinculando formalmente as partes do processo e finalizando uma rodada deliberativa acerca da temática, sem, em consequência, fossilizar o conteúdo constitucional”.

*b) Estudo de caso 2: “financiamento da política por pessoas jurídicas” (ADI nº 4.650)*

Na ADI nº 4.650, o uso da metáfora do diálogo não foi tão relevante quanto o foi no caso da “portabilidade de votos”. Ainda assim, tal como no estudo de caso anterior, essa retórica esteve presente nos discursos dos mesmos Ministros: Fux (Relator) e Barroso. Eles foram os únicos que lançaram mão das teorias do diálogo para fundamentar suas decisões no caso concreto do “financiamento da política por pessoas jurídicas”.

De acordo com o Ministro Fux, a decisão do STF na ADI nº 4.650 “não produz uma solução definitiva acerca da matéria”, já que:

(...) Conquanto finalize uma rodada de deliberações, eventual pronunciamento da Corte (i.e., procedência ou improcedência) se destina a abrir os canais de diálogo com os demais atores políticos, notadamente o Poder Legislativo, para a formulação de um modelo constitucionalmente adequado de financiamento de campanhas. (...)

Ele citou Fisher<sup>147</sup>, para quem “(...) o direito constitucional (...) é um processo em que todos os três poderes convergem e interagem com suas interpretações separadas” e Bateup<sup>148</sup>, segundo a qual o uso das virtudes passivas pelo Judiciário “promove o diálogo constitucional por propiciarem aos poderes políticos de governo, em conjunto com a sociedade,

---

<sup>147</sup> Este autor foi estudado no Capítulo 1.

<sup>148</sup> As ideias de Bateup foram abordadas no Capítulo 1.



a oportunidade de debater e resolver questões constitucionais divisoras por meio de canais democráticos”. O Ministro, então, concluiu que, o caso em julgamento “trata-se, à evidência, de desenho por meio do qual o processo de interpretação constitucional reclama a atuação comum entre o judiciário e outros atores constitucionais, como, no caso, o Poder Legislativo”.

Com base no marco normativo das teorias do diálogo e parafraseando Bickel, o Ministro Fux disse:

(...) a Corte Constitucional deve promover, na espécie, de forma prudente e intencional, um ‘colóquio contínuo’ (*continuing colloquy*) com os demais poderes políticos e com as entidades da sociedade civil em geral (...) sem a pretensão de impor um modelo acabado de financiamento que engesse a atividade legiferante. (...)

Em mais de um momento, o Ministro Fux afirmou que o STF deveria guiar-se pelo “marco teórico de diálogo institucional” com o propósito (e, aqui, cita Mendes) de agir “como um ‘catalisador deliberativo’, promovendo a interação e o diálogo institucional, de modo a maximizar a qualidade democrática na obtenção dos melhores resultados”.

Segundo o Ministro Fux, a “postura dialógica não asfixia a atividade do legislador ordinário, impondo exegeses cerradas dos comandos constitucionais”, de maneira que, “como resultado, as críticas de que a intervenção judicial *in casu* usurparia a competência constitucionalmente confiada ao Parlamento caem por terra, máxime porque, como anteriormente afirmado, tal postura fortalece a democracia”.

O Ministro Barroso ressaltou a necessidade de, com a decisão do STF na ADI nº 4.650, se “deflagrar ou endossar um debate institucional, um diálogo institucional entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional a propósito da concretização de regras do jogo democrático”. Nos debates, o Ministro disse que considera que “atuação do Supremo, neste diálogo institucional, é para que o Congresso apresente alternativas a esse modelo”.

De maneira contrária, o Ministro Zavascki considerou que o “diálogo interinstitucional” (entre o STF e o CN) sugerido pelo autor da ADI “constituiria, na verdade, apenas um monólogo unidirecional: o STF ‘exortaria’ o Congresso a legislar em determinado sentido, num certo prazo, sob pena de, não o fazendo, ficar essa incumbência transferida ao Tribunal Superior Eleitoral”. Segundo o Ministro, essa proposta “inovadora” e “estranha” seria “incompatível com os modelos constitucionais de solução de omissão ou insuficiência da atividade legislativa, especialmente no âmbito de ação direta de inconstitucionalidade”. Afirmou também que:

(...) Mesmo nas hipóteses especiais de procedência de ação de mandado de injunção ou de inconstitucionalidade por omissão, não haveria base constitucional para o Judiciário avançar sobre atribuições típicas do Poder Legislativo, nos moldes pretendidos, especialmente para delegá-las ao Tribunal Superior Eleitoral. (...)

Apesar de a maioria dos Ministros não citar as teorias dialógicas, a ementa do acórdão do STF na ADI nº 4.650, na medida em que reproduz a fundamentação do Relator, faz uso da retórica do diálogo. Os trechos a seguir evidenciam isso e são idênticos a trechos presentes na ementa do acórdão da ADI nº 5.105:

(...) O hodierno marco teórico dos diálogos constitucionais repudia a adoção de concepções juriscêntricas no campo da hermenêutica constitucional, na medida em que preconiza, descritiva e normativamente, a inexistência de instituição detentora do monopólio do sentido e do alcance das disposições magnas, além de atrair a gramática constitucional para outros fóruns de discussão, que não as Cortes. (...)

(...) O desenho institucional erigido pelo constituinte de 1988, mercê de outorgar à Suprema Corte a tarefa da guarda precípua da Lei Fundamental, não erigiu um sistema de supremacia judicial em sentido material (ou definitiva), de maneira que seus pronunciamentos judiciais devem ser compreendidos como última palavra provisória, vinculando formalmente as partes do processo e finalizando uma rodada deliberativa acerca da temática, sem, em consequência, fossilizar o conteúdo constitucional. (...)

Por fim, a ementa do acórdão da ADI nº 4.650 menciona que “a formulação de um modelo constitucionalmente adequado de financiamento de campanhas impõe um pronunciamento da Corte destinado a abrir os canais de diálogo com os demais atores políticos (Poder Legislativo, Executivo e entidades da sociedade civil)”.

Todos os trechos transcritos em “a” e “b” acima evidenciam a apropriação, em especial por dois Ministros do STF, do vocabulário associado às teorias dialógicas com o propósito de justificar suas decisões nos casos da “portabilidade de votos” e do “financiamento da política por pessoas jurídicas”.

Conforme visto no Capítulo 1, ao afirmar que os três poderes são legítimos intérpretes da Constituição, as teorias do diálogo ambicionam superar o velho problema da dificuldade contramajoritária, que advém do fato de que juízes, por não serem eleitos, não teriam legitimidade democrática para declarar a inconstitucionalidade de leis aprovadas por legisladores escolhidos pelo povo. Essa ausência de legitimidade popular seria contornada pela ideia de que, como o Judiciário não detém o monopólio sobre a interpretação constitucional, suas decisões nunca seriam finais, mas sempre — ou quase sempre — passíveis de reversão pelo Poder Legislativo, instância democrática por excelência. De acordo com esse entendimento, o simples fato de o Legislativo poder desafiar as decisões judiciais reduziria consideravelmente a lacuna de legitimidade do Judiciário. Assim, ao negar o monopólio interpretativo ao Judiciário e atribuir a todos os poderes a tarefa de encontrar um sentido para

a Constituição, as teorias do diálogo buscam minimizar o problema da dificuldade contramajoritária e, com isso, tentam compatibilizar o controle judicial de constitucionalidade com a democracia.

Justamente por isso, é compreensível que o Judiciário se aproprie do discurso do diálogo para legitimar sua atuação, especialmente diante dos assuntos controvertidos nos dois estudos de caso apresentados. Embora o sistema político seja um tema tradicional nas cortes constitucionais — sobretudo quando está em conexão com violações a direitos fundamentais —, os casos em questão, ainda que possam ter alguma repercussão sobre direitos individuais, não se referem, *de forma imediata*, à salvaguarda desses direitos, mas sim a regras funcionais de competição entre os partidos. Assim, ao decidir sobre a “portabilidade de votos” e o “financiamento da política por pessoas jurídicas”, o Tribunal interferiu sobre o sistema político em casos nos quais seu papel contramajoritário de defesa de direitos e garantias individuais não estava em *primeiro plano*. Nesse sentido, as teorias do diálogo parecem oferecer uma retórica conveniente para justificar o protagonismo do STF perante questões que não tratam em *primeira linha* da defesa de direitos fundamentais, mas sim da configuração do sistema partidário-eleitoral.

A utilização da retórica do diálogo não é unânime no STF. Tampouco há, entre os Ministros, consenso sobre as condições para superação legislativa de decisões judiciais, apresentadas no tópico 4.2 anterior. Conforme visto, nas ADIs nºs 5.105 e 4.650, apenas dois de seus onze Ministros utilizaram as teorias do diálogo como recurso argumentativo para legitimar a atuação do STF e elencaram condições para reversão legislativa de jurisprudência da Corte. Embora essas ideias não tenham sido compartilhadas por cada um dos onze Ministros, por terem sido utilizadas como fundamentação pelo Relator de ambas as ADIs (Ministro Fux), a referência às teorias do diálogo (tópico 4.3) e as condições para superação legislativa de decisões de inconstitucionalidade do STF (tópico 4.2) fazem parte das ementas dos acórdãos das ADIs nºs 5.105 e 4.650.

Essa situação de descompasso entre a fundamentação presente na ementa do acórdão e a fundamentação de cada um dos Ministros advém do fato de tradicionalmente não se colher os votos em relação aos fundamentos, mas apenas em relação aos dispositivos (BRANDÃO, 2012, p. 265/269). É por isso que as razões de decidir (*ratio decidendi*) que compõem as ementas dos acórdãos das ADIs nºs 5.105 e 4.650 não refletem uma fundamentação compartilhada por todos os membros do STF; na realidade, as ementas contêm

os motivos que subsidiaram o voto do Relator (Ministro Fux). Apesar de as fundamentações presentes nas ementas dos acórdãos em estudo não necessariamente espelharem a argumentação de cada um dos Ministros, são documentos que sintetizam o resultado do julgamento e, conseqüentemente, a posição do STF enquanto instituição.

Portanto, as transcrições dos votos e debates dos Ministros do STF — especialmente dos Ministros Fux (Relator de ambas as ADIs) e Barroso — e as ementas dos acórdãos das ADIs n.ºs 5.105 e 4.650 demonstram que a metáfora do diálogo foi largamente utilizada com o propósito de reivindicar legitimidade para a atuação do Tribunal.

No entanto, o discurso *soft* dos diálogos institucionais entra em contradição com as condições impostas pelo STF para a superação legislativa de suas decisões de inconstitucionalidade. A retórica de que não há monopólio sobre a interpretação da Constituição e de que todos os poderes são seus legítimos intérpretes esbarra na realidade fática da dificuldade de se cumprir as condicionantes, subjetivas e de difícil aferição, fixadas pelo STF. Conforme se mostrará na sequência, essas condicionantes acabam por subordinar a interpretação do Legislativo à do Judiciário e, com isso, inviabilizam o surgimento de um efetivo diálogo deliberativo entre os poderes.

No tópico 4.2 deste capítulo, viu-se que o STF, na ADI n.º 5.105, determinou que o CN poderia superar decisão judicial mediante promulgação de Emenda Constitucional ou edição de Lei Ordinária. Segundo a ementa do acórdão, a escolha da espécie normativa superadora demandaria do Judiciário posturas distintas: em caso de Emenda Constitucional, o STF só poderia considerá-la inconstitucional se houvesse ultraje ao art. 60 da CF/88; em caso de legislação infraconstitucional, haveria presunção *iuris tantum* de inconstitucionalidade, o que levaria a legislação impugnada a submeter-se a exame mais rigoroso de constitucionalidade, pois sobre o legislador recairia o ônus de demonstrar ao STF a necessidade de correção do precedente ou que “pressupostos fáticos e axiológicos que lastream o posicionamento não mais subsist[ia]m”.

A fixação de condições para a superação legislativa de precedente judicial revela que, apesar do discurso de fundo favorável ao diálogo institucional, na prática, STF e CN não estão em pé de igualdade quando se fala em interpretação da Constituição.

Em relação à superação legislativa por Emenda Constitucional, há que se lembrar que, embora o exame do STF fique “restrito” ao exame de compatibilidade com o art. 60 da CF/88, essa modalidade de reversão legislativa apresenta um custo político muito elevado,

devido às peculiaridades do rito de tramitação de PEC, que exige autoria conjunta, instalação de comissão especial, quórum qualificado de 3/5 para aprovação e dois turnos de discussão e votação. No tocante à reversão jurisprudencial mediante Lei Ordinária, a ideia de que pesa contra o CN um ônus argumentativo maior no sentido de que ele justifique “adequadamente” por que a sua interpretação é melhor que a do STF demonstra que a atuação do Legislativo como legítimo intérprete da Constituição não é automática, mas submete-se ao crivo do Judiciário. Tal situação coloca os dois poderes em desequilíbrio: o Legislativo pode até desafiar uma interpretação do Judiciário, optando por outra, mas desde ofereça razões boas o suficiente para convencê-lo a mudar de opinião. A dinâmica entre os poderes estabelecida nesses termos não se coaduna verdadeiramente à noção de “diálogo” presente no discurso de fundo dos dois Ministros e discutida no Capítulo 1. A imposição dessas condições dificulta consideravelmente a reversão legislativa e, na prática, aumenta a probabilidade de que a posição do Judiciário prevaleça.

No caso da superação de precedente judicial por Lei Ordinária, as exigências impostas ao Legislativo — expor, de forma consistente, as razões que justifiquem o novo entendimento proposto pela Lei — encontram dificuldades de aferição em virtude das peculiaridades do processo legislativo. Onde o legislador deveria expor esses argumentos? Na justificativa do(s) autor(es) PL? No(s) parecer(es) do(s) relator(es)? Na deliberação nas comissões e/ou em Plenário? A realidade da atividade parlamentar revela que as motivações que levaram o Legislativo a editar uma Lei não podem ser identificadas objetivamente. Uma Lei é resultado da influência de diversos fatores, desde os elementos mais óbvios do processo legislativo até — mas sobretudo — os aspectos políticos, econômicos e sociais que confluíram para sua aprovação. Essas razões de natureza política, econômica e social não são mensuráveis pelo processo legislativo em si, tampouco se extraem do texto seco da Lei e, por vezes, nem mesmo dos diários legislativos.

Não há, portanto, nenhum documento oficial que apreenda toda essa complexidade e enumere cada uma das razões ou novos argumentos que levaram o CN a editar determinada Lei com o objetivo de reverter uma decisão do STF. Não é possível elaborar uma lista inequívoca das razões que levaram o CN a aprovar uma proposição. Exigir isso do Legislativo é exigir o impossível.

Por tudo isso, o fato de ser o Judiciário quem decide se o argumento do Legislativo é bom o suficiente para sobrepor-se a sua jurisprudência dificulta/inviabiliza a reação legislativa

e parece aproximar a relação entre os poderes mais de um monólogo do que de um genuíno diálogo. Parece pouco provável que se estabeleça um “diálogo constitucional” — ao menos nos termos de Meuwese e Snel (2013) — quando o próprio órgão cuja decisão é desafiada é quem julga se a tentativa de superação deve ou não prosperar.

#### **4.4 Interações entre os poderes nos casos da “portabilidade de votos” e do “financiamento da política por pessoas jurídicas”: diálogo constitucional?**

O Capítulo 1, que tratou das teorias dialógicas, mostrou que não existe consenso em torno de um conceito de diálogo. Em que pese essa pluralidade de concepções, o presente tópico pretende examinar se as interações STF-CN e STF-CN-PR — narradas respectivamente nos estudos de caso da “portabilidade de votos” (Capítulo 2) e do “financiamento da política por pessoas jurídicas” (Capítulo 3) — podem caracterizar-se como dialógicas. Para isso, serão utilizadas como parâmetro as definições de “diálogo constitucional” de Meuwese e Snel (2013) e de Fisher (2014), ambas apresentadas no Capítulo 1. O objetivo é verificar se algum desses conceitos é capaz de explicar a dinâmica das interações travadas entre os poderes nos dois casos concretos sob análise.

Conforme visto nos capítulos anteriores, os estudos de caso discutidos nesta dissertação revelaram existir divergência entre os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo na interpretação acerca da (in)constitucionalidade da “portabilidade de votos” e do “financiamento da política por pessoas jurídicas”. Essa tensão institucional manifestou-se nas interações entre STF, CN e PR narradas nos Capítulos 2 e 3.

O Capítulo 2 desta dissertação discorreu sobre as interações Judiciário-Legislativo em torno da (in)constitucionalidade da “portabilidade de votos”. O tema foi levado ao STF por meio das ADIs n<sup>o</sup>s 4.430 e 4.795, nas quais o Tribunal decidiu pela constitucionalidade da portabilidade de votos. O CN buscou superar essa decisão judicial, impondo interpretação diametralmente oposta por meio da Lei n<sup>o</sup> 12.875/2013, que vedou a portabilidade de votos e proibiu que deputados federais — ao migrarem para um partido político criado no curso da Legislatura — levassem para a nova sigla os votos recebidos pela legenda pela qual foram eleitos (representatividade) para fins de redistribuição do tempo proporcional de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV. O STF, no entanto, apesar de supostamente reconhecer que os poderes Judiciário e Legislativo são legítimos intérpretes e que se engajam em um diálogo na busca pelo sentido da Constituição, entendeu, no julgamento da ADI n<sup>o</sup> 5.105, que a Lei n<sup>o</sup>

12.875/2013 era inconstitucional, porque o CN não ofereceu “novos e consistentes argumentos” que justificassem a superação do entendimento firmado nas ADIs nºs 4.430 e 4.795. Note-se que, antes da conclusão do julgamento da ADI nº 5.105, o CN editou a Lei nº 13.107/2015, que contém dispositivos com conteúdo idêntico ao da Lei nº 12.875/2013, declarada inconstitucional pelo STF. Nesse caso concreto, tem-se que, até momento, prevaleceu a interpretação do Legislativo; todavia, ela poderá ser objeto de questionamento no futuro, o que levaria o Judiciário a reavaliar sua jurisprudência.

As interações descritas no Capítulo 2 e lembradas acima demonstram que a relação entre os Poderes Judiciário e Legislativo não se pautou pela lógica do diálogo, não pelo menos segundo a *working definition* de Meuwese e Snel (2013). Conforme visto no Capítulo 1, esses autores afirmam que o “diálogo constitucional” consiste em uma sequência de respostas recíprocas, implícitas ou explícitas, entre dois ou mais atores, caracterizada pela ausência de um ator dominante (ou pelo menos por uma dominância conjunta) cujo propósito comum é aprimorar o exercício de interpretar, revisar, escrever ou alterar constituições (MEUWESE; SNEL, 2013, p. 126). O caso concreto revelou que, embora existissem respostas recíprocas entre Judiciário e Legislativo<sup>149</sup>, não se observou a “ausência de um ator dominante” ou “pelo menos uma dominância conjunta”, tampouco um engajamento entre poderes com o objetivo de “aprimorar o exercício de interpretar, revisar, escrever ou alterar” a Constituição. Não se observou, portanto, uma atuação não hierarquizada e colaborativa entre os Poderes Judiciário e Legislativo visando melhorar a interpretação constitucional.

Ao contrário, as interações CN-STF revelaram uma dinâmica adversarial, na qual CN e STF se desafiam e testam os limites um do outro na disputa pela “última palavra” sobre a interpretação da (in)constitucionalidade da portabilidade de votos — o que é muito diferente da ideia de diálogo institucional em busca de melhores interpretações, proposta por Meuwese e Snel (2013). É por isso que a interação entre os Poderes Judiciário e Legislativo se aproxima mais do conceito de “diálogo constitucional” elaborado por Fisher (2014), para quem o diálogo caracteriza-se pela mera interação entre poderes, independentemente do conteúdo ou resultado dessa interação.

De acordo com Fisher (2014), a necessidade de fragmentar o poder (*checks and balances*) determina que nenhum dos poderes — nem mesmo os que possuem legitimidade

---

<sup>149</sup> A decisão judicial nas ADIs nºs 4.430 e 4.795 ensejou como resposta legislativa a Lei nº 12.875/2013, que, por sua vez, foi objeto de outra decisão judicial, a ADI nº 5.105. Essas decisões judiciais e respectivas respostas legislativas foram apresentadas detalhadamente no Capítulo 2.

democrática — deve ter a última palavra para decidir questões constitucionais. A interpretação constitucional, portanto, é produto de uma “construção coordenada” entre os três poderes, que são igualmente capazes de atribuir sentido à Constituição. Portanto, tem-se uma espécie de dominância alternada em uma relação intrinsecamente adversarial.

De acordo com essa percepção, o texto constitucional é interpretado e reinterpretado a cada interação: no caso em tela, o Judiciário interpretou a CF/88 quando julgou constitucional a portabilidade de votos nas ADIs nºs 4.430 e 4.795; o Legislativo, por sua vez, considerou-a inconstitucional quando aprovou o PL nº 4.470/2012, que vedava a portabilidade; já o Executivo, ao sancionar a proposição e transformá-la na Lei nº 12.875/2013, ratificou a interpretação do Legislativo; o Judiciário, no entanto, voltou a interpretar a questão ao julgar, na ADI nº 5.105, a inconstitucionalidade da Lei nº 12.875/2013, reforçando sua interpretação inicial pela constitucionalidade da portabilidade de votos; o Legislativo, antes mesmo da decisão na ADI nº 5.105, editou a Lei nº 13.107/2013, de conteúdo idêntico ao da Lei nº 12.875/2013, interpretando novamente a questão. Além disso, as interpretações sobre esse tema continuaram, na medida em que o Legislativo promulgou a EC nº 91/2016, que criou uma “janela” para migrações partidárias, vedada, nesse caso, a portabilidade de votos para fins de redistribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e TV e do Fundo Partidário; e o Judiciário (TSE) editou a Resolução nº 23.485/2016, que proíbe a portabilidade caso o parlamentar, que migrou para a formação de um novo partido, não esteja a ele filiado no momento da convenção para escolha dos candidatos (nessa situação, a representatividade “retornará” para o partido pelo qual o parlamentar foi originalmente eleito).

Segundo o entendimento de Fisher (2014), que se amolda ao presente caso, essa rede de interações entre os poderes demonstra que as decisões judiciais não são finais e que elas se mantêm híidas apenas na medida em que as instâncias políticas (CN e PR) e o público em geral as consideram convincentes, razoáveis e aceitáveis. Caso contrário, serão objeto de reversão legislativa, dando início a novos diálogos. Por meio desse processo interativo contínuo, os três poderes constroem o significado da Constituição. Assim, conclui-se que as interações entre STF e CN narradas no Capítulo 2 aproximam-se mais do conceito de “diálogo constitucional” proposto por Fisher (2014) do que daquele concebido por Meuwese e Snel (2013).

O mesmo pode se constatar em relação às interações analisadas no Capítulo 3. Nele, discorreu-se sobre a dinâmica Judiciário-Legislativo-Executivo em relação à



(in)constitucionalidade do “financiamento da política por pessoas jurídicas”. Após formar-se, no STF, maioria no sentido de declarar a inconstitucionalidade do financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, o julgamento da ADI nº 4.650 foi suspenso por um pedido de vista. A demora na devolução do processo contribuiu para o desencadeamento de reações no âmbito do CN, o qual tentou aprovar a PEC nº 182/2007 e o PL nº 5.735/2013, com o propósito de antecipar-se à iminente decisão do STF na ADI nº 4.650 e disciplinar a questão em sentido diverso antes da conclusão desse julgamento e a tempo de que a regra valesse para as eleições municipais de 2016. Aprovada na CD, a PEC seguiu para o SF, onde foi desmembrada, de forma que parte dela tornou-se a EC nº 91/2016 e o restante (PEC nº 113A/2015) encontra-se ainda hoje em tramitação no SF. Já o PL chegou a ser aprovado pelas duas Casas do CN, porém os dispositivos que permitiam o financiamento por pessoas jurídicas foram vetados pela PR, que aguardou a decisão final do STF na ADI nº 4.650, para somente então, e amparada nela, exercer seu poder de veto. Instado a dar novamente sua interpretação sobre o tema, o CN teve a oportunidade de deliberar sobre os vetos ao PL nº 5.735/2013; entretanto, optou por mantê-los. Nesse caso concreto, prevaleceu (pelo menos até o momento) a interpretação conferida pelo Judiciário e ratificada pelo Executivo. Caso o Legislativo consiga constitucionalizar o tema, o Judiciário poderá ser instado a reexaminar a questão.

As interações narradas no Capítulo 3 e rememoradas acima revelaram que a dinâmica estabelecida entre os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo também não se desenvolveu segundo o conceito de “diálogo constitucional” concebido por Meuwese e Snel (2013). No presente caso, apesar de haver respostas recíprocas entre STF, CN e PR (este trabalho considerou as respostas “antecipadas”), também não se observaram a “ausência de um ator dominante” ou “pelo menos uma dominância conjunta”, nem um engajamento entre poderes com o intuito de “aprimorar”, melhorar, a interpretação constitucional sobre o financiamento da política por pessoas jurídicas.

Na realidade, STF, CN e PR interagiram segundo uma lógica competitiva na qual cada um dos poderes disputou para firmar sua interpretação sobre a (in)constitucionalidade do “financiamento da política por pessoas jurídicas”. Essa dinâmica distingue-se do modelo proposto por Meuwese e Snel (2013), na medida em que as instituições não interagiram com o objetivo comum de aprimorar a interpretação da Constituição sobre essa questão.

Portanto, as interações entre STF, CN e PR discutidas no Capítulo 3 parecem alinhar-se à perspectiva de Fisher (2014), na medida em que os três poderes, por meio de uma “construção coordenada”, ofereceram interpretações distintas sobre a (in)constitucionalidade do “financiamento da política por pessoas jurídicas”. É o que se depreende do presente caso: o Judiciário interpretou a matéria ao decidir, na ADI nº 4.650, pela inconstitucionalidade do financiamento empresarial da política; na iminência dessa decisão judicial, o Legislativo buscou antecipar-se a ela e revertê-la ao apreciar a PEC nº 182/2007 e o PL nº 5.735/2013, interpretando pela constitucionalidade do financiamento de pessoas jurídicas; o Executivo, por sua vez, alinhou-se ao Judiciário ao considerar a questão inconstitucional. Esse conjunto de ações e reações demonstra que entre os poderes se forma uma rede de interações em que cada poder interpreta a Constituição.

Conclui-se então que a versão de “diálogo constitucional” proposta por Fisher (2014) foi a que melhor explicou as interações entre os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo nos dois estudos de caso discutidos nos Capítulos 2 e 3. Em ambos, observou-se que, por meio do sistema de *checks and balances*, os três poderes interagiram entre si e interpretaram a Constituição, de modo que nenhum deles assumiu um protagonismo absoluto. De acordo com Fisher (2014), nessa “construção coordenada”, a cada novo “diálogo constitucional”, a interpretação de cada poder sobre o sentido da Constituição pode ser revista e testada pelos demais poderes. A dinâmica dessas relações e a possibilidade de superação das decisões judiciais evidenciam que não há decisão final e que os diálogos constitucionais estão sempre abertos (FISHER, 2014).

A concepção proposta por Fisher (2014) revela que o “diálogo constitucional” consiste em uma rede de interações em disputa, o que nada tem a ver com a visão colaborativa proposta por Meuwese e Snel (2013). Nas palavras de Benvindo (2014, p. 74):

Harmonia, diálogo institucional são palavras mágicas, ressoam com uma beleza sonora que convence, persuade, acalma os ânimos. Talvez representem aquilo por que mais se anseia quando se trata de defender a estabilidade das instituições. Por outro lado, elas talvez escondam o que ocorre na prática, nos jogos inerentemente políticos — e, pois, marcados pelo desacordo em grande medida — que ocorrem entre os Poderes e dentro de cada um deles. Louis Fisher (1988), importante cientista político norte-americano, deixa muito claro que, se é para falar em “diálogo constitucional” — o título de um de seus livros, aliás, é *Constitutional Dialogues* —, isso se deve não a uma ingenuidade de crença de que cada um dos Poderes tem atribuições claramente definidas — como se o Judiciário meramente aplicasse o Direito, o Legislativo criasse o Direito e o Executivo executasse o Direito e as políticas públicas — e, portanto, facilmente dialogáveis entre si. O diálogo constitucional, assim como ele o denomina, está, na verdade, na compreensão de que o constitucionalismo democrático é marcado por uma ampla interação entre os diferentes Poderes e, sobretudo, pelo

reconhecimento do caráter nitidamente político de todos eles, respeitando-se, naturalmente, suas diversidades nesse aspecto (FISHER, 1988).

Daí que Benvindo (2014, p. 74) conclui que “se é (...) para falar em diálogo, deve-se ter em mente que o diálogo é, no mínimo, bastante acalorado e envolve práticas não tão românticas como as usualmente retratadas nas relações entre nossos diferentes Poderes”. Foi exatamente sob esse contexto — de competição e disputa — que se travaram as interações entre os poderes nos dois casos concretos analisados nesta dissertação.

É possível que a dinâmica conflitiva observada nos dois estudos de caso esteja relacionada ao tipo de matéria objeto da controvérsia, uma vez que é pouco provável que haja convergência de forças, consenso ou colaboração entre poderes quando se está em jogo a definição das regras de acesso e permanência da classe política no poder. As regras sobre “portabilidade de votos” e “financiamento da política” interessam diretamente à classe política, na medida em que alteram o *status quo* e repercutem sobre os sistemas partidário e eleitoral.

A dinâmica descrita nos Capítulos 2 e 3 mostrou que, diante de temas de alta voltagem política, é pouco provável que os poderes estabeleçam entre si um processo deliberativo em que cada um, por meio de suas capacidades institucionais, contribua para encontrar a melhor interpretação para a Constituição. Na realidade, quando a controvérsia diz respeito a regras de funcionamento do sistema político — tais como são as regras da portabilidade de votos e do financiamento da política —, é mais provável que a natureza da interação entre os poderes seja adversarial e não colaborativa.

## CONCLUSÃO

Teorias do diálogo, diálogo constitucional, diálogo institucional. Todas essas expressões remetem ao referencial teórico do Capítulo 1 e evocam a ideia de que todos os poderes — Judiciário, Legislativo e Executivo — são, igualmente, legítimos intérpretes da Constituição. As teorias do diálogo opõem-se à ideia de supremacia judicial e legislativa, associadas às teorias da última palavra, e, em seu lugar, propõem uma abordagem alternativa e conciliadora: como nenhum poder detém o monopólio da interpretação, o significado da Constituição é resultado da interação dos poderes entre si e/ou com outros atores, que juntos buscam maximizar seus desempenhos deliberativos em busca de melhores argumentos e da produção de boas decisões (MENDES, 2011). Ao retirar o Poder Judiciário do centro do constitucionalismo e afirmar que suas decisões são sempre passíveis de reversão pelas instâncias políticas eleitas, a perspectiva dialógica almeja contornar o problema da dificuldade contramajoritária — ausência de legitimidade democrática dos juízes — e conciliar o controle judicial de constitucionalidade com a democracia. Por propor-se a resolver o problema do déficit democrático das Cortes Constitucionais, as teorias dialógicas ganharam bastante espaço no mundo acadêmico.

Tendo em vista esses aspectos, ao analisar decisões do STF e respostas do CN e da PR a elas, o objetivo geral deste trabalho foi investigar como se deram as interações entre os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo em face de dois casos concretos recentes do constitucionalismo brasileiro: a “portabilidade de votos” (Capítulo 2) e o “financiamento da política por pessoas jurídicas” (Capítulo 3). O objetivo específico consistiu em averiguar em que medida as “teorias do diálogo” — especialmente os conceitos de “diálogo constitucional” formulados por Meuwese e Snel (2013) e Fisher (2014) — foram capazes de explicar a dinâmica das relações travadas entre os três poderes nos dois estudos de caso.

Os estudos de caso apresentados nesta dissertação versam sobre dois assuntos que afetam precisamente as condições de ingresso e permanência dos atores políticos no poder: a portabilidade de votos para fins de distribuição da maior fatia do tempo de propaganda eleitoral gratuita e dos recursos do Fundo Partidário; e o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais por pessoas jurídicas.

As ações e reações descritas nos Capítulos 2 e 3 deixaram claro que as intervenções do Judiciário na configuração do sistema político geraram uma resposta imediata do Legislativo, que se movimentou para aprovar proposições capazes de subverter as

interpretações judiciais com as quais discordava. Essa postura reativa pode ser observada: no caso da “portabilidade de votos”, por meio da edição das Leis nºs 12.875/2013 e 13.107/2015; e, no caso do “financiamento da política por pessoas jurídicas”, por meio da aceleração na tramitação da PEC nº 182/2007 e do PL nº 5.735/2013, o qual, embora aprovado pelo CN, recebeu vetos da PR nas partes que disciplinavam o financiamento empresarial.

Essas respostas legislativas demonstram que o CN não permanece inerte ou deferente ao STF quando este avança sobre a pauta política e interfere no funcionamento do sistema partidário e eleitoral. Ao contrário, em face de temas que lidam com as regras de repartição de recursos cuja importância é central para a “sobrevivência” da classe política, o Legislativo tende a ser reativo, respondendo prontamente às decisões judiciais, seja por meio de aprovação de Leis Ordinárias ou Complementares, seja por meio de aprovação de Emendas à Constituição.

Foi o que aconteceu no estudo de caso da “portabilidade de votos”, quando, apesar do entendimento do STF nas ADIs nºs 4.430 e 4.795, o CN buscou reverter essa interpretação com a edição da Lei nº 12.875/2013. No entanto, antes de o STF decidir a ADI nº 5.105, que declarou inconstitucional a norma superadora (Lei nº 12.875/2013), o CN editou a Lei nº 13.107/2013, que hoje está em vigor, embora tenha conteúdo idêntico ao da Lei nº 12.875/2013, outrora considerada inconstitucional. Tendo em vista que as regras da portabilidade presentes na Lei nº 13.107/2013 (ainda) não foram impugnadas judicialmente, esse diploma legal permanece hígido, de maneira que, no caso da “portabilidade de votos”, pode-se dizer que (pelo menos até o presente momento) prevaleceu a interpretação constitucional dada pelo Legislativo, e confirmada pelo Executivo.

Já no estudo de caso sobre o “financiamento da política por pessoas jurídicas”, a situação ganhou outros contornos. Apesar das tentativas do CN em disciplinar a questão infra (PL nº 5.735/2013) e constitucionalmente (PEC nº 182/2007), STF e PR — compartilhando o interesse de proibir o financiamento empresarial e contando com a opinião pública a seu favor — uniram-se para impor a interpretação pela inconstitucionalidade do financiamento por pessoas jurídicas, a despeito da vontade do Legislativo, especialmente da CD, de interpretar a Constituição de forma diversa. Nesse caso, até agora, sobressaiu a interpretação constitucional dada pelos Poderes Judiciário e Executivo.

Conforme se relatou no Capítulo 4, a análise dos casos concretos revelou que a dinâmica das relações entre os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo não espelhou uma

troca de argumentos ou uma atuação colaborativa e harmônica na busca da melhor interpretação constitucional — conforme os entusiastas do diálogo institucional em geral costumam enunciar. Na realidade, as interações observadas nos estudos de caso mostraram que controvérsias em torno da configuração do sistema político parecem ser mais propensas a gerar uma disputa/competição/embate entre os poderes pela imposição de sua interpretação (“diálogo constitucional” para Fisher) ao invés de uma dinâmica colaborativa em busca do melhor argumento para responder à questão constitucional (“diálogo constitucional” para Meuwese e Snel).

O conceito de Meuwese e Snel (2013) é incapaz de descrever as interações nos dois casos concretos, porque ele considera que os poderes se engajam em um intercâmbio deliberativo e cooperativo com vistas a encontrar a melhor interpretação constitucional. Em oposição a essa ideia, os resultados da pesquisa revelaram que a interação entre os poderes não é colaborativa, mas adversarial. Além disso, não há garantias de que a interação entre os poderes resultará em melhores interpretações constitucionais ou normas de qualidade superior.

A impossibilidade de se estabelecer um diálogo argumentativo cooperativo entre os poderes decorre, especialmente, do conteúdo da controvérsia em disputa: como já foi dito, quando o que está em jogo é a própria configuração do sistema político, dificilmente o elemento dialógico — nos termos entendidos por Meuwese e Snel (2013) — desempenhará um papel relevante ou central para explicar a relação entre os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo.

Apesar de o conceito de “diálogo constitucional” proposto por Meuwese e Snel (2013) empiricamente não descrever as interações entre os poderes nos dois casos concretos, observou-se que os Ministros Fux (Relator) e Barroso se utilizaram dele para fundamentar suas decisões e legitimar a atuação do STF nas ADIs nºs 5.105 e 4.650. A análise dos discursos de ambos os Ministros e de ambas as ementas dos acórdãos revela a presença da retórica do diálogo, nos termos propostos por Meuwese e Snel (2013), o que leva a concluir que há um uso estratégico das teorias do diálogo como recurso para legitimar a atuação do Judiciário em questões que não se referem propriamente a direitos fundamentais, mas às regras do jogo político, como são os casos da “portabilidade de votos” e do “financiamento da política por pessoas jurídicas”. Por se tratarem de controvérsias que interferem profundamente no campo político, recai sobre o Poder Judiciário uma preocupação em justificar sua atuação a fim de que ela não seja vista como “tutela” do Poder Legislativo ou desprovida de legitimidade. Nesse sentido, a metáfora do diálogo entre os poderes presta-se a esse desiderato e sua retórica

harmônica e conciliadora acaba por suavizar a dimensão conflitiva e adversarial que costuma permear as interações entre os Poderes Judiciário e Legislativo quando estão em jogo temas com repercussão nos sistemas partidário e eleitoral.

A “portabilidade de votos” e o “financiamento da política por pessoas jurídicas” tratam de valiosos recursos do jogo político, de modo que qualquer alteração nas regras que disciplinam sua distribuição interfere no equilíbrio de poder entre os partidos. Os estudos de caso abordados neste trabalho revelaram que mudanças nas regras de acesso a esses importantes ativos políticos provocam rápidas reações da classe política, especialmente das forças que se beneficiam do *status quo* e que, exatamente por isso, não têm interesse em alterar o modelo vigente.

Por esse motivo, as respostas legislativas às interferências judiciais no sistema político dificilmente irão gerar um diálogo colaborativo, argumentativo e harmônico entre poderes. As interações entre eles tampouco resultarão em entendimentos epistemicamente superiores ou mais estáveis da Constituição. Essas relações não se pautam pela cooperação entre os órgãos de poder, que contribuiriam, por meio de suas capacidades institucionais e de trocas recíprocas de argumentos, para construir conjuntamente significados constitucionais mais ricos, fortalecendo a democracia. Ao contrário, e precisamente em virtude da natureza partidário-eleitoral dessas controvérsias, as interações entre os poderes observadas nos estudos de caso são marcadas pelo desacordo e disputa, e não pela harmonia e conciliação com que Meuwese e Snel (2013) e outros teóricos costumam retratar os diálogos.

É por isso que, do ponto de vista empírico, Fisher (2014) é quem melhor descreve a dinâmica das relações entre os poderes nos casos da “portabilidade de votos” e do “financiamento da política por pessoas jurídicas”. Ele não busca encobrir a dimensão conflitiva e competitiva da interação entre os poderes na disputa pela última palavra sobre o sentido da Constituição. Ao contrário, considera que essas disputas constituem o próprio “diálogo constitucional”, que se caracteriza por interações contínuas entre os três poderes — que, em razão do *checks and balances*, desafiam-se, disputam entre si e testam seus limites — e deles com outros atores e com as conjunturas políticas, econômicas e sociais do momento.

## REFERÊNCIAS

### A) Livros e periódicos

BATEUP, C. *The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue*, 71 Brook. L. Rev. (2006). Disponível em: <<http://brooklynworks.brooklaw.edu/blr/vol71/iss3/1>>. Acesso em: 25 junho 2015.

\_\_\_\_\_. *Expanding the Conversation: American and Canadian Experiences of Constitutional Dialogue in Comparative Perspective*. Temple International and Comparative Law Journal, Spring 2007; New York University Law School, Public Law Research Paper No. 06-37. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=947867](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=947867)>. Acesso em 28 setembro 2015.

BENVINDO, J. Z. “A última palavra”, o poder e a história: O Supremo Tribunal Federal e o discurso de supremacia no constitucionalismo brasileiro. Brasília: Revista de Informação Legislativa, v. 51, n. 201, p. 71-95, jan./mar. 2014.

BICKEL, A. M. *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. 1ª Edição. Bobbs-Merrill, 1962.

BRANDÃO, R. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: A quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

DWORKIN, R. *Justice for Hedgehogs*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

\_\_\_\_\_. *O direito da liberdade: A leitura moral da Constituição norte-americana*. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla; Revisão técnica: Alberto Alonso Muñoz. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

\_\_\_\_\_. *O império do direito*. Tradução: Jefferson Luiz Camargo; Revisão técnica: Gildo Sá Leitão Rios. 3ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

FISHER, L. *Constitutional Dialogues: Interpretation as Political Process*. Princeton: Princeton University Press, 2014.

GOMES, J. J. *Direito Eleitoral*. 9ª Edição. São Paulo: Atlas, 2013.

HOGG, P. W.; BUSHELL, A. A. *The Charter Dialogue between Courts and Legislatures (Or Perhaps the Charter Of Rights isn't Such A Bad Thing after All*. Osgoode Hall Law Journal 35.1 (1997): 75-124. Disponível em: <<http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1612&context=ohlj>>. Acesso em: 25 junho 2015.

HOGG, P. W.; THORNTON, A. A. *Reply to “Six Degrees of Dialogue”*. Osgoode Hall Law Journal 37.3 (1999): 529-536. Disponível em: <<http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol37/iss3/2>> . Acesso em: 25 junho 2015.



HOGG, P. W.; THORNTON, A. A. B.; WRIGHT, W. K. *Charter Dialogue Revisited: Or “Much Ado About Metaphors”*. Osgoode Hall Law Journal 45.1 (2007a): 1-65. Disponível em: <<http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol45/iss1/2>>. Acesso em: 25 junho 2015.

\_\_\_\_\_. *A Reply on “Charter Dialogue Revisited”*. Osgoode Hall Law Journal 45.1 (2007b): 193-202. Disponível em: <<http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1261&context=ohlj>>. Acesso em: 25 junho 2015.

MANFREDI, C. P; KELLY, J. B. *Six Degrees of Dialogue: A Response to Hogg and Bushell*. Osgoode Hall Law Journal 37.3 (1999): 513-527. Disponível em: <<http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol37/iss3/1>>. Acesso em: 25 junho 2015.

MENDES, C. H. *Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação*. 1ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEUWESE, A.; SNEL, M. “*Constitutional Dialogue*”: *An Overview*. Utrecht Law Review, 9(2), (2013): 123-140. Disponível em: <<http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/view/231/226>>. Acesso em: 10 agosto 2015.

NICOLAU, J. M. *Sistemas Eleitorais*. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SILVA, C. A.; MOURA, F.; BERMAN, J. G.; VIEIRA, J. R.; TAVARES, R. S.; VALLE, V. R. L. *Diálogos Institucionais e Ativismo*. Curitiba: Juruá, 2010.

SPECK, B. W. *O financiamento político e a corrupção no Brasil*. Temas de corrupção política no Brasil. São Paulo: Balão Editorial, 2012. Disponível em: <[http://www.academia.edu/3556070/Bruno\\_Wilhelm\\_Speck\\_O\\_financiamento\\_pol%C3%A9tico\\_e\\_a\\_corrup%C3%A7%C3%A3o\\_no\\_Brasil](http://www.academia.edu/3556070/Bruno_Wilhelm_Speck_O_financiamento_pol%C3%A9tico_e_a_corrup%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil)>. Acesso em: 2 set. 2016.

\_\_\_\_\_. *Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil*. Revista de Estudios Brasileños 3, no. 4, 2016. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5352286>>. Acesso em: 2 set. 2016.

VICTOR, S. A. F. *Interpretação constitucional e diálogo institucional entre os Poderes Legislativo e Judiciário: exame da decisão do STF na ADI 2.797*. In: “O Supremo por seus Assessores”. 1ª Edição. São Paulo: Almedina, 2014, p. 115-128.

\_\_\_\_\_. *Diálogo Institucional e Controle de Constitucionalidade: Debate entre o STF e o Congresso Nacional*. 1ª Edição. São Paulo: Saraiva/IDP, 2015.

WALDRON, J. *The core of the case against judicial review*. The Yale Law Journal, v. 115, 2006. Disponível em:

<<http://www.scienzegiuridiche.uniroma1.it/sites/default/files/docenti/alpa/Waldron.pdf>>. Acesso em: 11 abril 2016.

WHITTINGTON, K. E. *An “Indispensable Feature?” Constitutionalism and Judicial Review*. New York University Journal of Legislation and Public Policy 6.1 (2002): 21-33. Disponível em: <<http://www.nyuylpp.org/wp-content/uploads/2012/11/Keith-E-Whittington-An-Indispensable-Feature.pdf>>. Acesso em: 18 setembro 2015.

YIN, R. K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 5ª Edição. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## **B) Legislação**

### ***Constituições***

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 10 janeiro 2016.

CANADÁ. *Constitution Act, 1982*. Disponível em: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-15.html#h-50>>. Acesso em: 27 junho 2015.

### ***Emendas Constitucionais***

BRASIL. Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016. *Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc91.htm)>. Acesso em: 20 maio 2016.

### ***Leis***

BRASIL. Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965. *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4740.htm)>. Acesso em: 2 setembro 2016.

BRASIL. Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/1970-1979/L5682.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/1970-1979/L5682.htm)>. Acesso em: 2 setembro 2016.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Estabelece normas para as eleições*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. *Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. *Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm)>. Acesso em: 5 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002. *Altera a redação do art. 84 do Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10628.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10628.htm)>. Acesso em: 2 setembro 2016.

BRASIL. Lei nº 12.875, de 30 de outubro de 2013. *Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, nos termos que especifica*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/L12875.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12875.htm)>. Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Lei nº 13.107, de 24 de março de 2015. *Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre fusão de partidos políticos*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13107.htm)>. Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. *Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm)>. Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016. *Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13255.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13255.htm)>. Acesso em: 20 maio 2016.

CANADÁ. *Bill 178. Documents on the Controversy Surrounding the Language of Commercial Signs in Quebec*. Disponível em: <<http://faculty.marianopolis.edu/c.belanger/quebechistory/docs/bill178/9.htm>>. Acesso em: 11 abril 2016.

CANADÁ. *Publications Québec. Charter of the French Language*. Disponível em: <[http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C\\_11/C11\\_A.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_11/C11_A.html)>. Acesso em: 5 abril 2016.

### **Resoluções**

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989. *Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. 10 janeiro 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução nº 12, de 2012. *Dispõe sobre a composição das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados na 54ª*

*Legislatura*. Disponível:

<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08MAR2012sup.pdf#page=3>>. Acesso em: 20 junho 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução nº 23, de 2013. *Altera a denominação da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional*. Disponível:

<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07MAR2013supA.pdf#page=3>>. Acesso em: 20 junho 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Resolução nº 93, de 1970. *Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal*. Disponível em:

<<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 20.034, de 27 de novembro de 1997. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-20.034-de-27-de-novembro-de-1997-brasilia-2013-df>>. Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.503, de 2006. *Altera os artigos 2º, 3º, 4º e 5º da Resolução TSE nº 20.034, de 27 de novembro de 1997 - Instruções para o acesso gratuito ao rádio e à televisão pelos partidos políticos*. Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em: 20 julho 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>>. Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.733, de 11 de março de 2008. *Altera o art. 11 da Resolução-TSE nº 22.610, de 25 de outubro de 2007*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.404, de 5 de março de 2014. *Dispõe sobre propaganda eleitoral e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas Eleições de 2014*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-tse-no-23-404/view>>. Acesso em: 20 julho 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.406, de 2014. *Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2014*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23-406-consolidada-com-alteracoes>>. Acesso em: 20 julho 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.457, de 15 de dezembro de 2015. *Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições de 2016*. Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234572015.html>>. Acesso em: 20 julho 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.485, de 1º de julho de 2016. *Acrescenta o § 1º-A no art. 39 da Resolução-TSE nº 23.457, de 15 de dezembro de 2015, que dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições de 2016.* Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em: 20 novembro 2016.

### **Súmulas**

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 394. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=394.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 2 setembro 2016.

### **C) Processos judiciais**

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 416/DF. Requerente: Partido da Mulher Brasileira (PMB). Requerido: Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5021452>>. Acesso em: 2 setembro 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351/DF. Requerente: Partido Comunista do Brasil e outros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1625725>>. Acesso em: 10 agosto 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.354/DF. Requerente: Partido Social Cristão e outros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1626351>>. Acesso em: 10 agosto 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.797/DF. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relatores: Ministros Sepúlveda Pertence e Menezes Direito. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2082833>>. Acesso em: 2 setembro 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.860/DF. Requerente: Associação Dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator atual: Ministro Dias Toffoli. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2106965>>. Acesso em: 15 setembro 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.999/DF. Requerente: Partido Social Cristão. Requerido: Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Ministro

Joaquim Barbosa. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2584922>>.

Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.086/DF.

Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2622952>>.

Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.430/DF.

Requerente: Partido Humanista da Solidariedade. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=3903848>>.

Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF.

Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>>.

Acesso em: 10 maio 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.795/DF.

Requerentes: Democratas e outros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4257995>>.

Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.105/DF.

Requerente: Solidariedade. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4552286>>.

Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.311/DF.

Requerente: Partido Republicano da Ordem Social. Requerido: Congresso Nacional. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4758587>>.

Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.394/DF.

Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Teori Zavascki. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5394&classe=A DI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 20 julho 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.398/DF.

Requerente: Rede Sustentabilidade. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4867933>>.  
Acesso em: 15 junho 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.497. Requerente: Partido Trabalhista Nacional. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4962384>>.  
Acesso em: 15 junho 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.927/DF. Impetrante: Luiz Fabricio Alves de Oliveira. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Moreira Alves. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1485653>>.  
Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.602/DF. Impetrante: Partido Popular Socialista. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados e outros. Relator: Ministro Eros Grau. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2513855>>.  
Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.603/DF. Impetrante: Partido da Social Democracia Brasileira. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados e outros. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2513846>>.  
Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.604/DF. Impetrante: Democratas. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados e outros. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2514122>>.  
Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 32.033/DF. Impetrante: Rodrigo Sobral Rollemberg. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados e outros. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Relator do Acórdão: Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4397298>>.  
Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 33.630/DF. Impetrantes: Adalberto Souza Galvão e outros. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados e outros. Relatora: Ministra Rosa Weber. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=47859588>>.  
Acesso em: 20 julho 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ação Cautelar nº 0600002-53.2016.6.00.0000. Autor: Partido da Mulher Brasileira (PMB). Relator anterior: Ministro Dias Toffoli Ministro; Relator atual: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Disponível em: <<https://pje.tse.jus.br:8443/pje-web/ConsultaPublica/listView.seam>>. Acesso em: 2 setembro 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ação Cautelar nº 0600923-12.2016.6.00.0000. Autor: Procurador-Geral Eleitoral. Réu: Partido da Mulher Brasileira (PMB). Relatora: Maria Thereza Rocha de Assis Moura. Disponível em: <<https://pje.tse.jus.br:8443/pje-web/ConsultaPublica/listView.seam>>. Acesso em: 2 setembro 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1.398 (Resolução nº 22.526). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-no-22-526-consulta-no-1-398/view>>. Acesso em: 10 dezembro 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 27.496. Consulente: Alessandro Molon e outros. Relatora: Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcesso.do?nprot=60172016&comboTribuna l=tse>>. Acesso em: 20 outubro 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 572-25.2015.6.00.0000. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 20 outubro 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 1747-93.2011.6.00.0000/DF. Requerentes: Partido Social Democrático e outros. Relator originário: Ministro Marcelo Ribeiro. Relator do Acórdão: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=174793&processoClasse=PET&decisaoData=20120918&decisaoNumero=&protocolo=&noCache=0.05165975662887812>>. Acesso em: 28 março 2016.

CANADÁ. *Supreme Court of Canada*. Ford v. Quebec (*Attorney General*). Disponível em: <<https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/384/index.do>>. Acesso em: 5 abril 2016.

#### **D) Proposições**

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.470/2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=556261>>. Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.735/2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=580148>>. Acesso em: 20 maio 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 23/2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=944276>>. Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 182/2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373327>>. Acesso em: 20 maio 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 352/2013. Disponível em:



<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600023>>. Acesso em: 20 maio 2016.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara nº 14/2013. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/112412>>. Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara nº 4/2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119785>>. Acesso em: 10 janeiro 2016.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara nº 75/2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122392>>. Acesso em: 20 maio 2016.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 23/2007. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/80297>>. Acesso em: 20 maio 2016.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 113/2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122759>>. Acesso em: 20 maio 2016.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 113A/2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124425>>. Acesso em: 20 maio 2016.

### **E) Questões de Ordem**

BRASIL. Câmara dos Deputados. Questão de Ordem nº 153/2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/>>. Acesso em: 11 abril 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Questão de Ordem nº 238/2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/>>. Acesso em: 11 abril 2016.

### **F) Material audiovisual**

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Sessão de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.105/DF. Publicado, em 02/10/2015, no canal do Supremo Tribunal Federal (STF) no YouTube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=GbGx9Obu130>>. Acesso em: 10 janeiro 2016.