



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
CURSO DE DOUTORADO

**A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL:  
ANÁLISE DAS DECISÕES DO TSE E DO STF SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS  
COLIGAÇÕES E FIDELIDADE PARTIDÁRIA**

AMANDINO TEIXEIRA NUNES JUNIOR

Tese apresentada ao Instituto de Ciência  
Política da Universidade de Brasília –  
IPOL/UnB para obtenção do título de Doutor  
em Ciência Política.  
Orientador: Professor Doutor David Verge  
Fleischer

BRASÍLIA  
2014

Nunes Junior, Amandino Teixeira.

A judicialização da política no Brasil : análise das decisões do TSE do STF sobre a verticalização das coligações e fidelidade partidária / Amandino Teixeira Nunes Junior. – Brasília : O Autor, 2014. --

199 p.

Tese apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília – IPOL/UnB para obtenção do título de Doutor em Ciência Política. Orientador: Professor Doutor David Verge Fleischer

1. Título. I. Judicialização da política. II. Fidelidade partidária.

CDD 341.28

AVALIAÇÃO DA BANCA EXAMINADORA

**A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL:  
ANÁLISE DAS DECISÕES DO TSE E DO STF SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS  
COLIGAÇÕES E FIDELIDADE PARTIDÁRIA**

AMANDINO TEIXEIRA NUNES JUNIOR

A banca examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu o candidato à defesa em nível de doutorado e a julgou nos seguintes termos:

**Menção geral:** \_\_\_\_\_

Prof. Dr. David Verge Fleischer – IPOL/UnB

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

Prof. Dr. André Borges de Carvalho – IPOL/UnB

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

Prof. Dr. Ricardo José Pereira Rodrigues – CEFOR/Câmara

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

Prof. Dr. Antonio Octavio Cintra – UFMG

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

Prof. Dr. João Maurício Leitão Adeodato – Faculdade de Direito/UFPE

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

Brasília, 16 de outubro de 2014.

*Aos meus pais, Amandino (“in memorian”) e Lia, por tudo que fizeram por mim ao longo de minha vida.*

*À minha esposa Adriana, à minha filha Giovanna e ao meu filho Lucas por me darem apoio e coragem para seguir em frente.*

## AGRADECIMENTOS

*Agradeço ao Professor David Fleischer, exemplo de mestre e amigo, pela orientação dada para a realização desta pesquisa.*

*Agradeço, também, aos professores e colegas do curso de doutorado do IPOL /UnB pelo convívio e pela amizade ao longo desses anos.*

*Agradeço, finalmente, a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão deste trabalho.*

*“Diferentes formas de governo implicam diferentes respostas para a questão: qual julgamento deve prevalecer quando os cidadãos discordam entre si? Agora parece haver boas razões para o povo oferecer a seguinte resposta a essa questão: ‘não nós, ou os nossos representantes, mas o Judiciário’. Se for assim, isso conta a favor da adoção daquilo que Aristóteles chamaria de ‘aristocracia’ – o governo dos poucos melhores”.*

Jeremy Waldron. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 264, tradução nossa.

*“O processo de judicialização da política e das relações sociais em curso no mundo contemporâneo, especialmente nos países de democracias maduras, já se constitui em um movimento plenamente internalizado pela moderna sociedade brasileira”.*

Luiz Werneck Vianna et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 257.

## RESUMO

A presente tese de doutorado propõe-se a analisar a judicialização da política no Brasil, a partir das decisões do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal sobre questões partidárias e eleitorais, especificamente a verticalização das coligações e a fidelidade partidária. O objetivo da tese é investigar o que torna possível, por que ocorre e o que orienta a expansão da atuação desses tribunais, levando-os a deliberar sobre questões políticas. A tese contém cinco capítulos. No Capítulo I, examinam-se a teoria contemporânea sobre a judicialização da política, o controle de constitucionalidade como poder político do Judiciário, os instrumentos constitucionais de judicialização da política e as experiências desse fenômeno em outros países. No Capítulo II, aborda-se a governança eleitoral, seu conceito, os modelos comparados e o modelo adotado no Brasil, com o enfoque sobre a Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral. No Capítulo III, discute-se o desenho da pesquisa, que engloba a metodologia, as hipóteses e a justificação dos casos estudados. No Capítulo IV, analisa-se o caso da verticalização das coligações, enfocando-se a contextualização, o debate judicial, a reação dos partidos e do Congresso Nacional, a aplicação das hipóteses e a conclusão do estudo de caso. No Capítulo V, examina-se o caso da fidelidade partidária, enfocando-se, de igual modo, a contextualização, o debate judicial, a reação dos partidos e do Congresso Nacional, a aplicação das hipóteses e a conclusão do estudo de caso. Finalmente, à guisa de conclusão da tese, procura-se apresentar uma reflexão crítica sobre a ascensão institucional do Judiciário brasileiro, em particular do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, decorrente da judicialização da política.

**Palavras-chave:** Judicialização da política. Tribunal Superior Eleitoral. Supremo Tribunal Federal. Governança eleitoral. Verticalização das coligações. Fidelidade partidária.

## ABSTRACT

This doctorate thesis proposes to analyze the judicialization of politics in Brazil from the perspective of the decisions of both the Superior Electoral Court and the Supreme Federal Court regarding partisan and electoral issues, specifically on the verticalization of coalitions and party loyalty. The aim of the thesis is to investigate what makes it possible, why it occurs and what guides the expansion of the role of these courts in Brazil, leading them to deliberate on policy issues. The thesis is divided into five chapters. Thus, in Chapter I, one approaches the contemporary theory about the judicialization of politics, the control of constitutionality as the political expression of the Judiciary, the constitutional instruments for the judicialization of politics and the experiences of this phenomenon in other countries. In Chapter II, one discusses the electoral governance, its concept, compared models and the model adopted in Brazil, with a focus on the Electoral Justice and Electoral Public Ministry. In Chapter III, one examines the research design which includes the methodology, the assumptions and the justification of the cases studied. In Chapter IV, one analyzes the case of the verticalization of coalitions, focusing on the contextualization, the judicial debate, the impact of the decision and the reaction of the parties and the National Congress, the application of the hypothesis and the conclusion of the case study. In Chapter V, one examines the case of party loyalty, focusing, likewise, on the contextualization, the judicial debate, the impact of the decision and the reaction of the parties and the National Congress, the application of the hypothesis and the conclusion of the case study. Finally, as a conclusion to this thesis, one tries to present a critical reflection about the institutional rise of the Brazilian Judiciary, particularly the Superior Electoral Court and the Supreme Federal Court, due to the judicialization of politics.

**Keywords:** Judicialization of politics. Superior Electoral Court. Supreme Federal Court. Electoral governance. Verticalization of coalitions. Party loyalty.



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade
- ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
- AP - Amapá
- CD – Câmara dos Deputados
- CEDI – Centro de Documentação e Informação
- CE - Ceará
- CE – Código Eleitoral
- CF – Constituição Federal
- CN – Congresso Nacional
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça
- CTA – Consulta (TSE)
- DCD – Diário da Câmara dos Deputados
- DCN – Diário do Congresso Nacional
- DEM – Democratas
- DF – Distrito Federal
- DJ – Diário da Justiça
- DJE – Diário da Justiça Eletrônico
- DOU – Diário Oficial da União
- DSF – Diário do Senado Federal
- EC – Emenda Constitucional
- EMB – Electoral Management Body

GO - Goiás

HC – Habeas Corpus

JE – Justiça Eleitoral

MSI – Mandado de Segurança Individual

MSC – Mandado de Segurança Coletivo

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PB – Paraíba

PE – Pernambuco

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PET – Petição

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PI – Piauí

PL – Projeto de Lei Ordinária

PLP – Projeto de Lei Complementar

PLS – Projeto de Lei do Senado

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RES - Resolução

RESPE – Recurso Eleitoral Especial

RMS – Recurso em Mandado de Segurança

RN – Rio Grande do Norte

RO – Recurso Ordinário

RS – Rio Grande do Sul

SP – São Paulo

SE – Sergipe

TER – Tribunal Regional Eleitoral

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SF – Senado Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA DA JUSTIÇA ELEITORAL.....	60
GRÁFICO 1 – PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES ORIGINADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1988 E 2013.....	92
GRÁFICO 2 – PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES ORIGINADAS NO SENADO FEDERAL ENTRE 1988 E 2013 .....	94
GRÁFICO 3 – STATUS DE PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO ORIGINADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1988 E 2013.....	94
GRÁFICO 4 – STATUS DE PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO ORIGINADAS NO SENADO FEDERAL ENTRE 1988 E 2013 .....	94
GRÁFICO 5 – PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA ORIGINADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1988 E 2013 .....	113
GRÁFICO 6 – PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA ORIGINADAS NO SENADO FEDERAL ENTRE 1988 E 2013 .....	113
GRÁFICO 7 – STATUS DAS PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA ORIGINADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1988 E 2013.....	115
GRÁFICO 8 – STATUS DAS PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA ORIGINADAS NO SENADO FEDERAL ENTRE 1988 E 2013 .....	116
QUADRO 1 – NÍVEIS DE GOVERNANÇA ELEITORAL .....	54
QUADRO 2 – TOTAL DE PROPOSIÇÕES E DEMANDAS SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES E FIDELIDADE PARTIDÁRIA APRESENTADOS, ENTRE OUTUBRO DE 1988 E DEZEMBRO DE 2013, NA CÂMARA DOS DEPUTADOS, NO SENADO FEDERAL, NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....	122

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – AÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES PROPOSTAS NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL ENTRE 1988 E 2013 .....	86
TABELA 2 – AÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES PROPOSTAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ENTRE 1988 E 2013 .....	87
TABELA 3 – CONSULTAS SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES REALIZADAS JUNTO AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL ENTRE 1988 E 2013.....	86
TABELA 4 – PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES ORIGINADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1988 E 2013.....	89
TABELA 5 – PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES ORIGINADAS NO SENADO FEDERAL ENTRE 1988 E 2013 .....	90
TABELA 6 – STATUS DAS PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES ORIGINADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1988 E 2013.....	93
TABELA 7 – STATUS DAS PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES APRESENTADAS NO SENADO FEDERAL ENTRE 1988 E 2013.....	94
TABELA 8 – AÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA PROPOSTAS NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL ENTRE 1988 E 2013 .....	108
TABELA 9 – AÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA PROPOSTAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ENTRE 1988 E 2013 .....	109
TABELA 10 – CONSULTAS SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA REALIZADAS JUNTO AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL ENTRE 1988 E 2013.....	109
TABELA 11 – PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA ORIGINADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1988 E 2013 .....	112
TABELA 12 – PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA ORIGINADAS NO SENADO FEDERAL ENTRE 1988 E 2013 .....	112
TABELA 13 – STATUS DAS PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA APRESENTADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1988 E 2013.....	114
TABELA 14 – STATUS DAS PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA APRESENTADAS NO SENADO FEDERAL ENTRE 1988 E 2013 .....	115

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
1 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA.....	18
1.1 Judicialização da política na teoria contemporânea.....	18
1.2 Judicialização da política e conceitos correlatos .....	33
1.3 Controle de constitucionalidade: poder político do Judiciário .....	36
1.4 Instrumentos constitucionais da judicialização da política .....	43
1.5 Experiências de judicialização da política em outros países .....	47
2 GOVERNANÇA ELEITORAL .....	53
2.1 Introdução.....	53
2.2 Modelos de governança eleitoral .....	55
2.3 Modelo brasileiro de governança eleitoral .....	58
2.4 Conclusão .....	64
3 DESENHO DA PESQUISA.....	66
3.1 Metodologia: estudo de caso .....	66
3.2 Hipóteses .....	68
3.2.1 <i>Hipótese 1</i> .....	69
3.2.2 <i>Hipótese 2</i> .....	71
3.3 Justificação dos casos.....	72
4 ESTUDO DE CASO: VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES .....	74
4.1 Introdução.....	74
4.2 Discussão judicial do caso.....	76
4.3 Impacto da decisão do TSE e reação dos partidos e do Congresso Nacional .....	80
4.4 Aplicação das hipóteses.....	86
4.5 Conclusão .....	95
5 ESTUDO DE CASO: FIDELIDADE PARTIDÁRIA.....	98
5.1 Introdução.....	98
5.2 Discussão judicial do caso.....	99

5.3 Impacto da decisão do TSE e reação dos partidos e do Congresso Nacional .....	102
5.4 Aplicação das hipóteses.....	107
5.5 Conclusão .....	117
CONCLUSÃO.....	119
REFERÊNCIAS .....	132
APÊNDICE A – ENTREVISTA: MINISTRO GILMAR MENDES (STF/TSE) .....	140
APÊNDICE B – ENTREVISTA: DEPUTADO VILMAR ROCHA (PSD/GO) .....	145
APÊNDICE C - DIREITOS E GARANTIAS PREVISTOS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, EC Nº 1/69 E 1988).....	150
APÊNDICE D - EVOLUÇÃO DAS COMPETÊNCIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COM BASE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, EC Nº 1/69 E 1988).....	153
APÊNDICE E - PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES ORIGINADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	155
APÊNDICE F - PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES ORIGINADAS NO SENADO FEDERAL .....	160
APÊNDICE G - DEMANDAS (AÇÕES/CONSULTAS) SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES PROPOSTAS NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.....	163
APÊNDICE H – DEMANDAS (AÇÕES) SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES PROPOSTAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	168
APÊNDICE I - PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA ORIGINADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS .....	171
APÊNDICE J - PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA ORIGINADAS NO SENADO FEDERAL.....	179
APÊNDICE K – DEMANDAS (AÇÕES/CONSULTAS) SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA PROPOSTAS NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.....	182
APÊNDICE L – DEMANDAS (AÇÕES) SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA PROPOSTAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....	197

## INTRODUÇÃO

O protagonismo desempenhado pelo Judiciário brasileiro apresenta grande potencial de análise e, por isso, tem sido alvo de reflexão e de pesquisa por parte dos cientistas políticos, juristas e sociólogos. É forçoso reconhecer que, nas últimas décadas, a dinâmica da relação entre Judiciário e Legislativo tem ganhado importância nas discussões no campo das instituições políticas em operação no nosso sistema político.

O que se observa hoje, em especial no Brasil, é uma situação que transcende a mera aplicação da Constituição e das leis e o controle dos atos legislativos pelo Judiciário. Não raro encontramos juízes tomando decisões sobre questões partidárias e eleitorais que antes eram decididas nas casas legislativas ou nos partidos políticos, sem a interferência judicial. Essa ascendência do Judiciário sobre nosso sistema político deu origem ao fenômeno da judicialização da política.

Os estudos sobre essa temática são crescentes na literatura brasileira. Isto não significa que sejam suficientes. Há ainda um amplo campo a ser explorado acerca do avanço das decisões judiciais sobre as relações políticas. No Brasil, a partir da década de 90, o debate a respeito da ascensão institucional do Judiciário ganhou fôlego, particularmente sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral.

Com efeito, o STF e o TSE têm desempenhado, nas últimas décadas, um papel ativo na vida institucional brasileira, atuando como protagonistas de decisões que envolveram grandes questões nacionais e dimensionando um novo espaço de atuação política.

É dizer: têm adotado um papel mais ativo na interpretação e aplicação da Constituição e das leis, potencializando o sentido e o alcance de suas normas, sobrepondo-se ao Legislativo na tomada de decisões e contornando o processo político majoritário, a par de exibir uma postura ativista, com o estabelecimento de novas condutas não previstas na legislação em vigor.



Assim, o Judiciário, no Brasil, passou a trazer para si a discussão de questões antes travadas no âmbito do Legislativo.<sup>1</sup>

Essa nova feição da atividade judicial tem trazido perplexidades sobre as competências constitucionais do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, que, a cada dia, prolatam novas decisões sobre questões políticas. Dois julgamentos demonstram tal afirmação: o da verticalização das coligações partidárias, em 2002, e o da fidelidade partidária, em 2007.

Do caso da verticalização das coligações adveio a regra de que, se os partidos se coligassem nos Estados, deveriam obedecer à aliança feita para a eleição de Presidente da República. Do caso da fidelidade partidária surgiu a regra de que, se o candidato, após o pleito, nas eleições proporcionais e majoritárias, mudasse, sem justa causa, de partido ou de coligação partidária pela qual fora eleito, perderia o mandato, uma vez que este pertenceria ao partido ou à coligação, e não ao candidato.

Nesses dois julgamentos, o Judiciário produziu alterações nas regras partidárias e eleitorais a partir de processos de (re) interpretação do texto constitucional vigente em resposta a consultas dirigidas ao Tribunal Superior Eleitoral, o que evidencia o papel político exercido pelos juízes eleitorais.

Como outros exemplos de judicialização da política envolvendo questões partidárias e eleitorais, de visibilidade e de grande repercussão, podem ser mencionados os julgamentos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal sobre o número de Vereadores do Município de Mira Estrela/SP, em 2004, que abriu espaço para a redefinição desse número em todo o País, por meio da Emenda Constitucional nº 58/2009, e sobre a cláusula de desempenho (ou de barreira), em 2006, que determinava que os partidos com menos de 5% dos votos nacionais não teriam direito ao funcionamento parlamentar, limitando a fragmentação da representação política no Congresso Nacional. Cite-se, também, a decisão do

---

<sup>1</sup> Nesse contexto, coloca-se uma questão de suma relevância: o protagonismo do Judiciário, ao deliberar sobre questões políticas, implicaria usurpação de poder – que somente poderia ser exercido por órgão eletivo? Trata-se da discussão sobre a legitimidade democrática do Judiciário para o desempenho de suas atribuições, nomeadamente o exercício da função política, cujos integrantes não são eleitos pelo voto popular. É o chamado *caráter contramajoritário* do órgão judicial, que se revela nas dificuldades que surgem quando invalida decisões de órgãos que exercem mandatos eletivos, que foram escolhidos pelo povo. Daí por que “a crescente judicialização e o conseqüente crescimento do impacto judicial em quase todo o mundo trouxeram consigo uma mudança no discurso sobre a influência judicial na política e, em especial, uma crítica muito forte, por parte dos poderes eleitos, aos ‘legisladores não-eleitos’” (TAYLOR, 2007).

Tribunal Superior Eleitoral, em 2010, que passou a exigir a aprovação das contas partidárias para a obtenção da certidão de quitação eleitoral e o subsequente registro da candidatura.

Mais recentemente, mencione-se a Resolução-TSE nº 23.389/2013, que altera as representações dos Estados para as eleições de 2014.<sup>2</sup> A reação do Congresso Nacional veio com a edição do Decreto Legislativo nº 424/2013, que sustou, pela primeira vez, na vigente ordem constitucional, mesmo sem previsão expressa da Carta de 1988, um ato normativo emanado do Poder Judiciário.

Nos desdobramentos que se seguiram, a constitucionalidade da matéria foi arguída pela ADI nº 4.965/DF e pela ADI nº 4.963/DF. No julgamento dessas ações, decidiu o STF, por sete votos a três, por sua procedência, declarando a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 424/2013.

Cite-se, por fim, o julgamento do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 4.650/DF, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), cujo relator é o ministro Luiz Fux, que questiona a constitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) que possibilitam a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e a partidos políticos, sob o argumento de que ofendem os princípios da isonomia, democrático, republicano e da proporcionalidade.

A ADI nº 4.650/DF está com sua tramitação suspensa desde 5.5.2014, em face do pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes. Se vedadas tais doações, será, provavelmente, ampliado sobremodo o aporte de recursos públicos, ainda que não na mesma proporção, às campanhas eleitorais e aos partidos políticos.

Mas o protagonismo do Judiciário no Brasil, de igual modo, se fez presente em outros julgamentos que refojem das questões partidárias e eleitorais. Exemplos também recentes do protagonismo do Supremo Tribunal Federal são a demarcação das terras indígenas da Raposa Terra do Sol, a autorização de experiências científicas com células tronco-embrionárias, o reconhecimento da união homoafetiva, o direito de greve no serviço público, a descriminalização do aborto de fetos anencefálicos e a legitimidade das ações afirmativas e das cotas sociais e raciais.

---

<sup>2</sup> Segundo essa resolução, haveria mudanças em treze Estados. O Pará ganharia quatro cadeiras, o Ceará e Minas Gerais ganhariam duas vagas, cada um, e os Estados de Santa Catarina e Amazonas ganhariam mais um deputado federal cada. As bancadas de Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Alagoas e Rio Grande do Sul perderiam um representante cada, e as da Paraíba e Piauí perderiam dois cada.

Para Barroso (2011a, p. 248), esses casos dizem respeito ao que se convencionou denominar de *desacordos morais razoáveis* (“*reasonable disagreements*”), que se desenvolvem numa sociedade pluralista e diversificada:

[...] Pessoas bem intencionadas e esclarecidas, em relação a múltiplas matérias, pensam de maneira radicalmente contrária, sem conciliação possível. Cláusulas constitucionais como direito à vida, dignidade da pessoa humana ou igualdade dão margem a construções hermenêuticas distintas, por vezes contrapostas, de acordo com a pré-compreensão do intérprete. Esse fenômeno se revela em questões que são controvertidas em todo o mundo, inclusive no Brasil, como devem ser imunes ao controle popular, por exemplo, interrupção de gestação, pesquisas com células-tronco embrionárias, eutanásia/ortotanásia, uniões homoafetivas, em meio a inúmeras outras. Nessas matérias, como regra geral, o papel do direito e do Estado deve ser o de assegurar que cada pessoa possa viver sua autonomia de vontade e suas crenças. Ainda assim, inúmeras complexidades surgem, motivadas por visões filosóficas e religiosas diversas.

Tendo a premissa da judicialização da política no Brasil como ponto de partida, coloca-se como objetivo da pesquisa investigar o que a torna possível, por que ela ocorre e o que a orienta.

Para alcançar esse desiderato, o trabalho está organizado da seguinte forma: no primeiro capítulo, são analisadas as diferentes abordagens teóricas sobre a judicialização da política contidas na literatura jurídico-política contemporânea e a separação dos Poderes no contexto da judicialização. Outro foco do capítulo é discutir o controle de constitucionalidade das leis como expressão do poder político do Judiciário, os instrumentos constitucionais de judicialização da política e a experiência comparada desse fenômeno.

No segundo capítulo, examina-se a governança eleitoral, inclusive o modelo adotado no Brasil, com ênfase no estudo sobre a Justiça Eleitoral. Pretende-se nesse capítulo trazer à baila uma discussão recente da literatura comparada e ainda incipiente na literatura brasileira sobre o tema.

No terceiro capítulo, traça-se o desenho da pesquisa, com a discussão sobre a metodologia adotada, as hipóteses formuladas e a justificação dos casos aqui estudados.

Nos capítulos seguintes, quarto e quinto, estudam-se dois casos, de grande visibilidade e repercussão, sobre a judicialização da política no Brasil: a verticalização das coligações e a fidelidade partidária. Esses capítulos desenvolvem-se em uma sequência idêntica. Primeiro, examina-se a contextualização em que se deu cada caso. Segundo, analisa-se a discussão judicial travada em torno da questão. Terceiro, avaliam-se o impacto que as

decisões judiciais produziram no universo jurídico-político e a reação dos partidos e do Congresso Nacional. Quarto, busca-se operacionalizar as hipóteses formuladas em cada caso estudado. Finalmente, chega-se à conclusão de cada capítulo.

Com este trabalho, pretende-se, assim, contribuir para o debate sobre a judicialização da política no Brasil. Busca-se aqui oferecer um *locus* para a discussão da relação entre Direito e Política, identificando e delimitando os contornos, a dinâmica, a forma e a lógica dos novos padrões institucionais decorrentes do protagonismo desempenhado pelo Judiciário brasileiro, destacadamente o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal, diante dos demais Poderes, em especial o Legislativo. O papel desse segmento do Judiciário no aperfeiçoamento e consolidação da nossa democracia é reconhecidamente importante.

A proposta deste trabalho é, em suma, discutir a judicialização da política no Brasil, a partir da atuação do STF e do TSE no que concerne à definição de regras eleitorais e partidárias e não – é importante destacar – à formulação de políticas públicas.

# 1 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

## 1.1 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NA TEORIA CONTEMPORÂNEA

A expressão “judicialização da política” foi utilizada pela primeira vez em um seminário realizado na Itália, em 1992, no Centro de Estudos do Poder Judiciário da Bolonha, a partir da apresentação de vários *papers* sobre o tema. A publicação desses estudos se deu sob a organização de Tobjörn Vallinder, em 1994, por meio do artigo intitulado “A judicialização da política: um fenômeno mundial”, que foi publicado na *Revista Internacional de Ciência Política*. Em 1995, com a publicação da obra “*The global expansion of Judicial Power*”, de Neal Tate e Torbjörn Vallinder, o termo “judicialização” entrou definitivamente para a literatura especializada.

Nesse livro, Tate e Vallinder (1995) traçam as características de um fenômeno global de recrudescimento da interação entre Direito e Política. Para chegar a esse entendimento, os autores examinam, no campo da pesquisa empírica comparada, a atuação do Judiciário nos Estados Unidos, Reino Unido, Austrália, Canadá, Itália, França, Alemanha, Suécia, Holanda, Malta, Israel, Estados pós-comunistas (integrantes da ex-URSS), Filipinas e Namíbia. Tate e Vallinder (1995), partindo da ideia de que a expansão global desse Poder e as técnicas de controle de constitucionalidade decorreriam da maior visibilidade dos Estados Unidos como modelo democrático.<sup>3</sup>

Observam Tate e Vallinder (1995, p. 13, tradução nossa) que,

assim, a judicialização da política deve normalmente significar: (1) a expansão da jurisdição dos tribunais ou dos juízes a expensas dos políticos e/ou dos administradores, isto é, a transferência de direitos de tomada de decisão da legislatura, do gabinete ou da administração pública para os tribunais, ou, pelo menos, (2) a propagação dos métodos de decisão judiciais fora da jurisdição propriamente dita. Em resumo, podemos dizer que a judicialização envolve essencialmente transformar algo em processo judicial.

Por esse conceito, há dois aspectos a considerar em face da judicialização da política. O primeiro, denominado “*judicialization from without*”<sup>4</sup>, refere-se à transferência dos direitos de tomada de decisão da arena administrativa (Poder Executivo) ou política

<sup>3</sup> A análise de Tate e Vallinder (1995) alcança uma considerável parte do globo, deixando de fora apenas a América Latina e parte da África e do Oriente Médio.

<sup>4</sup> “Judicialização de fora”, tradução nossa.

(Poder Legislativo) para a arena judicial (Poder Judiciário). O segundo, denominado “*judicialization from within*”,<sup>5</sup> diz respeito à propagação do procedimento judicial para outros procedimentos: o procedimento administrativo e o procedimento legislativo.

Judicializar a política, segundo Tate e Vallinder (1995), implica, pois, expandir a área de atuação do Poder Judiciário e valer-se dos métodos e procedimentos próprios do processo judicial para a resolução de conflitos nas arenas políticas, distintas daquelas típicas dos tribunais, em dois contextos.

Analisando os argumentos de Tate e Vallinder (1995), salientam Maciel e Koerner (2002, p. 114) que

o primeiro contexto resultaria da ampliação das áreas de atuação dos tribunais pela via do poder de revisão judicial de ações legislativas e executivas, baseada na constitucionalização de direitos e dos mecanismos de *checks and balances*. O segundo contexto, mais difuso, seria constituído pela introdução ou expansão de *staff* judicial ou de procedimentos judiciais no Executivo (como nos casos de tribunais e/ou juízes administrativos) e no Legislativo (como é o caso das Comissões Parlamentares de Inquérito). Essas duas formas de judicialização da política são chamadas, respectivamente, de “*from without*” e “*from within*”.

Os principais componentes que estão presentes no conceito de judicialização da política podem ser assim expostos: (i) a presença de um novo ativismo judicial, com o surgimento de novas questões aptas a serem dirimidas pelos juízes e tribunais; (ii) o interesse dos políticos e administradores em adotar: (a) métodos e procedimentos típicos do processo judicial; (b) parâmetros jurisprudenciais – ditados pelo Judiciário – nas suas deliberações.

A judicialização da política, em conformidade com Tate e Vallinder (1995), pode ser contextualizada tanto na expansão da área de atuação dos órgãos judiciais, com a transferência de decisões da arena política para a arena judicial, quanto na propagação dos métodos típicos do processo judicial para fora dos tribunais, como a designação de relatores, votos, recursos, audiências públicas e até mesmo o socorro a precedentes. Esses dois contextos são distintos, sem vínculos necessários entre si.

Acresce o fato de que as técnicas de controle de constitucionalidade desenvolvidas pelos tribunais nas democracias contemporâneas têm ampliado seu domínio sobre os resultados dos processos legislativos e das políticas públicas, fazendo com que o Legislativo e o Executivo, nas suas ações e deliberações, se preocupem em não violar a Constituição.

---

<sup>5</sup> “Judicialização de dentro”, tradução nossa.

Daí porque esse fenômeno pode ser também contextualizado em processos políticos nos quais a jurisprudência constitucional se torna parâmetro do processo decisório, visto que a possibilidade de decisões judiciais, com base em preceitos constitucionais, direciona ou pode, até mesmo, alterar os resultados legislativos.

Cappelletti (1993) aborda o controle exercido pelo Judiciário sobre as atividades dos demais Poderes, focando na análise da construção jurisprudencial e da possibilidade da criação do direito pelos juízes. Para o autor, o fenômeno é de excepcional importância, não restrito ao campo do direito judiciário, mas, sim, refletindo amplamente o crescimento da atividade estatal. Assim, a expansão do Judiciário “representa o necessário contrapeso num sistema democrático *de checks and balances* à paralela expansão dos ramos políticos do Estado moderno” (CAPPELLETTI, 1993, p. 19).

Buscando compreender as causas e os efeitos da intensificação da criatividade jurisprudencial, deixa claro o autor que se trata de fenômeno típico do século XX, quando o formalismo jurídico foi, paulatinamente, cedendo espaço para uma maior criatividade dos juízes, em face “da grande transformação do papel do Estado e do direito na moderna sociedade do Bem-Estar (*Welfare State*)” (CAPELLETTI, 1993, p. 34).

Cappelletti (1993) contempla um aspecto importante da judicialização da política que é o déficit legislativo presente nas sociedades plurais contemporâneas, as quais, com suas crescentes demandas por representatividade, acabam transportando para o Judiciário as polêmicas de difícil solução pelo Legislativo, levando juízes a atuarem como verdadeiros “legisladores”.

Para Cappelletti (1993), na arena política, a existência da polêmica dificulta a tomada de decisão. A pluralização da sociedade, gerando demandas de toda ordem e mesmo conflitantes, acabam conduzindo a uma inoperância do Legislativo, que, diante de questões polêmicas, legisla em abstrato, recorrendo a cláusulas abertas e indeterminadas e abrindo espaço para a atuação do “juiz legislador”.

Aliando sua formação como antropólogo à experiência adquirida como magistrado na França, Garapon (1999) faz uma sociologia da democracia contemporânea, descrevendo e analisando o fenômeno da judicialização da política a partir de uma perspectiva externa ao direito. Disso resulta a conclusão de que a explosão do número de processos não é um fenômeno jurídico, mas social, localizando-se a origem do fenômeno. No desenho

institucional concebido pelo autor, o Judiciário (para o autor, a Justiça) ocupa um papel central e é conduzido para o centro do palco das questões políticas.

Esboça Garapon (1999) o papel político para os juízes, que, por isso, não podem ser submissos: a jurisdição deve ter importância simbólica para a sociedade e deve ser objeto de depósito de todas as esperanças relativas à pacificação consensual. Esse papel político decorreria da necessidade de o Judiciário funcionar como contra-poder dos demais.

Para Garapon (1999), o Judiciário se apresenta como a instância de resgate dos ideais de justiça, na medida em que o juiz se torna terceiro imparcial que compensa o déficit democrático da atuação ineficiente do Legislativo e do Executivo. O controle da Justiça sobre a vida política é tão crescente que nada mais escapa da apreciação judicial. Houve verdadeira explosão do contencioso, crescimento e multiplicação das jurisdições, que se diversificam e afirmam suas autoridades, cada dia mais um pouco (GARAPON, 1999, p. 24).

Nas palavras do autor (1999, p. 48):

O sucesso da Justiça é inversamente proporcional ao descrédito que afeta as instituições políticas clássicas, causado pela crise de desinteresse e pela perda do espírito público. A posição de um terceiro imparcial compensa o “déficit democrático” de uma decisão política agora voltada para a gestão e fornece à sociedade a referência simbólica que a representação nacional lhe oferece cada vez menos.

O Judiciário passa a atuar como um “guardião de promessas”. Mas adverte Garapon (1999, p. 74) que “o caráter intocável do juiz continua preocupante. O juiz faz com que a democracia corra o risco do ativismo quando cria um direito pretoriano ou, ao contrário, um risco de imobilismo, impedindo reformas desejadas pela maioria”.

Dworkin (2001) observa que, com o redimensionamento das suas funções, o Judiciário assume uma especial forma de resolver ou mesmo esclarecer controvérsias políticas, o que implica transferir aos tribunais o papel de resolver conflitos dessa natureza antes adstritos a outros Poderes do Estado. O fundamento desse processo de transferência de questões políticas para o Judiciário reside no próprio modelo de Constituição concebido por Dworkin – *a Constituição como integridade* – que garante a indisponibilidade dos direitos fundamentais.

Segundo Dworkin (2001), para a garantia dessa indisponibilidade, torna-se necessária uma alteração das funções originais do Judiciário, que passa a decidir se o Legislativo, no desempenho de suas funções, está respeitando os direitos fundamentais. Em face da integridade da Constituição, admite-se a revisão judicial (“*judicial review*”), que



autoriza os tribunais a invalidar as normas – oriundas de processos políticos deliberativos – que sejam incompatíveis com os princípios constitucionais.

Ferejohn (2002) pontua que, desde o final da Segunda Guerra Mundial, verifica-se um profundo deslocamento do poder do Legislativo para os tribunais e outras instituições jurídicas. Tal deslocamento – que recebeu o nome de judicialização – tem ocorrido em escala mais ou menos global. Segundo o autor, a atuação dos juízes italianos interferindo no sistema de troca-troca de gabinetes, a cassação de primeiros-ministros e presidentes pelos magistrados franceses e a intervenção da Suprema Corte americana na disputa eleitoral *Bush v. Gore* são aspectos visíveis dessa tendência.

Para Ferejohn (2002), há duas causas gerais que explicam a judicialização da política. A primeira é o que ele chama de “hipótese da fragmentação”, e a segunda, de “hipótese dos direitos”.

Ferejohn (2002, p. 55, tradução nossa) observa que a primeira causa é

uma crescente fragmentação do poder dentro das instituições políticas, a qual limita a capacidade delas para legislar, ou para ser o foro onde a política pública é efetivamente formulada [...] Quando os poderes políticos não podem agir, a resolução dos conflitos tende a gravitar para instituições onde soluções podem ser oferecidas; cortes judiciais muitas vezes oferecem espaço adequado para isso [...] A hipótese da fragmentação significa que os tribunais têm mais liberdade para agir quando os poderes políticos são muito fragmentados para formular e aprovar decisões efetivamente.

A segunda causa colocada por Ferejohn (2002, p. 55, tradução nossa) é

mais nebulosa, mas talvez mais importante. É o entendimento de que as cortes (ou pelo menos algumas delas) podem ser confiáveis para proteger uma vasta gama de valores importantes contra potenciais abusos políticos [...] A ideia é que, como os tribunais começaram a proteger os direitos e as liberdades pessoais, além dos direitos de propriedade, tem diminuído a oposição a um papel expansivo do Judiciário.

Ibañez (2003) alerta para uma mudança do comportamento jurisprudencial dos tribunais, que passaram a atuar nos vazios institucionais deixados pelo Executivo e pelo Legislativo. Essa alteração foi impulsionada pelas mudanças dos paradigmas das escolas jurídicas em face da crise do positivismo jurídico, pela delegação ou pela omissão do Executivo e do Legislativo, pelo aperfeiçoamento dos órgãos judiciais, pela crescente pressão da sociedade civil por mais justiça e pela constitucionalização dos direitos fundamentais.

Para Santos (2003), há judicialização da política sempre que os tribunais, no desempenho normal de suas funções, afetam significativamente as condições da ação política, o que pode acontecer por duas vias principais:

uma, de baixa intensidade, quando membros isolados da classe política são investigados e eventualmente julgados por atividades criminosas que podem ter ou não a ver com o poder ou a função que a sua posição social destacada lhes confere; outra, de alta intensidade, quando parte da classe política, não podendo resolver a luta pelo poder pelos mecanismos habituais do sistema político, transfere para os tribunais os seus conflitos internos através de denúncias cruzadas, quase sempre através da comunicação social, esperando que a exposição judicial do adversário, qualquer que seja o desenlace, o enfraqueça ou mesmo o liquide politicamente.

Badinter e Breyer (2004) destacam a importância dada pelo público ao Judiciário em face de seus membros garantirem a proteção dos direitos básicos da cidadania, visto que houve um significativo declínio da confiança da população no sistema político e nos políticos. Segundo esses autores, confia-se nos juízes porque são anônimos (se comparados com os outros ramos do governo como o Legislativo e o Executivo). Mesmo acreditando que os juízes podem falhar, eles são corretos na sua atividade de garantir o cumprimento da lei, não fazem por si mesmo, não desobedecem à hierarquia, submetem-se a regras estritamente éticas e não são comuns escândalos envolvendo membros do Judiciário.

Destaca Grimm (2004) a vontade dos políticos de se submeterem ao escrutínio judicial. Para o autor, os políticos estão preparados para permitir que o Judiciário revise os atos políticos. A falta de envolvimento dos políticos em determinadas matérias polêmicas tem levado a um déficit legislativo, permitindo que o Judiciário produza soluções para os casos apresentados.

Grimm (2004) observa que o título *imperialismo judicial*, criado por Robert Badinter, “sugere que a crescente importância dos tribunais no último século tem sua principal razão no ativismo judicial. Os juízes conquistam cada vez mais terreno que era formalmente reservado à decisão política ou à auto-regulação social” (GRIMM, 2004, p. 17).

Nesse contexto, Sunstein (2005) alerta para uma postura mais cooperativa do Judiciário, no sentido de que a interpretação da Constituição deve ser vista como o resultado das contribuições de diferentes atores e perspectivas teóricas que, em muitos casos, pode conduzir a um posicionamento de autocontenção dos magistrados em questões polêmicas. Essa postura implica uma compreensão da interpretação constitucional não do ponto de vista de quem detém a supremacia, isto é, a última palavra, mas como um processo dialógico complexo, construído em espaços deliberativos, a partir das diferentes contribuições oriundas

da sociedade civil, dos órgãos tecnicamente legitimados e dos órgãos democraticamente eleitos.

Para Sunstein (2005, p. 43), a expansão da atividade do Judiciário pode ser mensurada pela frequência com que um magistrado ou um tribunal anula as ações (normas e atos normativos) dos demais Poderes do Estado, particularmente do Legislativo. Isto é, com que frequência os tribunais “retiram a decisão das mãos dos eleitores”.

Dworkin (2006, p. 135) pontua que, “em décadas recentes, as principais batalhas sobre a natureza da democracia têm sido travadas em torno da autoridade dos juízes e da Suprema Corte para declarar a inconstitucionalidade dos atos de outros órgãos do governo”.

Hirschl (2006) observa que a judicialização da política inclui uma transferência maciça das questões políticas para os tribunais. Trata-se de uma expressão “guarda-chuva” que abriga processos interrelacionados. Há, assim, três categorias de judicialização: i) a difusão do discurso jurídico com seus jargões, procedimentos e regras para a esfera pública e para os foruns e processos de decisão política; ii) a judicialização da tomada de decisões políticas pela administração ordinária e revisão judicial; iii) a judicialização da política pura ou mega (“*mega politics*”), isto é, a transferência para os tribunais de questões de natureza essencialmente política.

Assim, para Hirschl (2006), a primeira categoria de judicialização, mais abstrata, implica a ascensão do discurso jurídico e a popularização do jargão legal, com o avanço do direito sobre a cultura e as áreas da vida privada e em sociedade. A segunda categoria de judicialização, mais concreta, acarreta a expansão da jurisdição para definir e delimitar direitos, bem como as relações entre os órgãos estatais. A terceira categoria de judicialização, que caracteriza os tempos atuais, envolve a “mega” ou “pura política”, ou seja, as controvérsias políticas essenciais, que, frequentemente, definem e dividem todas as políticas, como o processo eleitoral, os problemas de justiça restaurativa, as questões de identidade coletiva fundacional e os processos relativos à natureza e à definição do corpo político.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Convém observar que a intervenção judicial no processo político-eleitoral envolvendo os casos aqui estudados – verticalização das coligações e fidelidade partidária – enquadra-se na categorização da “mega” ou “pura política” formulada por Hirschl (2006).

Para Hirschl (2006), a judicialização da pura ou megapolítica permite verificar a transformação das Cortes Constitucionais em uma parte crucial do aparato nacional de formação de políticas. Esse processo de progressiva transferência de poderes decisórios das instituições representativas para órgãos judiciais é denominado pelo autor como *juristocracia*, que é acompanhada e alimentada por uma mudança na ideologia jurídica, consistente numa crítica crescentemente realizada pelas elites políticas, jurídicas e econômicas ao princípio majoritário que define a democracia em sua dimensão popular.

Grimm (2006) observa que a relação entre direito e política foi cunhada pela positivação do direito, entendido como o “processo histórico no qual o direito passou da validade tradicional para validade decisionista” (GRIMM, 2006, p. 3). Essa decisão, porém, não ocorre nos limites do direito, mas no contexto da política: o que vale juridicamente é determinado politicamente.

Assim, o autor (2006) concebe a jurisdição constitucional como *jurisdição política*, afirmando que,

embora ela também seja institucionalmente parte do Poder Judiciário, e, como este, protegida constitucionalmente contra influência política, devido a seu objeto de regulamentação e seu critério de decisão, ela se encontra muito mais perto da política do que as demais (GRIMM, 2006, p. 16).

Alexy (2007) associa o protagonismo judicial a uma jurisdição constitucional fornecedora da última palavra, de forma a proteger os cidadãos de eventuais abusos de seus representantes políticos. Assim, apesar de ser o Legislativo quem elabora as normas, a interpretação final ficará sempre a cargo do Judiciário. Assim, o Tribunal Constitucional consegue transformar a concepção que possui sobre problemas sociais e políticos em componentes da Constituição e, com isso, assume política, afastando o debate democrático das vias tradicionais e desenhando novos espaços de representação.

Supõe Alexy (2007) a existência não só de uma representação parlamentar, mas também de uma representação argumentativa exercida, particularmente, pelo Tribunal Constitucional.<sup>7</sup> Nesse contexto, o jogo democrático pressupõe uma racionalidade discursiva

---

<sup>7</sup> No julgamento da ADI nº 3.510/DF, que versava sobre a constitucionalidade das pesquisas científicas com células-tronco embrionárias, o ministro Gilmar Mendes, secundado na tese da representação argumentativa de Alexy (2007), afirmou, em seu voto, que “o Supremo Tribunal Federal demonstra, com este julgamento, que pode, sim, ser uma Casa tal qual o Parlamento. Um lugar onde os anseios sociais e o pluralismo político, ético e religioso, encontram guarida nos debates procedimental e argumentativamente organizados em normas previamente estabelecidos”.

e o discurso exige a democracia deliberativa. Nela o discurso não é composto apenas por interesses e poder, mas abrange também os argumentos dos participantes que lutam por uma solução política correta. Quando as leis respeitam e promovem os direitos fundamentais, a maioria parlamentar atende às exigências da democracia deliberativa. Do contrário, resta recorrer ao remédio da jurisdição constitucional.

Para Alexy (2007), a argumentação jurídica e a participação da sociedade civil (em audiências públicas ou na condição de *amicus curiae*) constituem a fundamentação racional para a representação argumentativa que, por sua vez, compete com a representação política dos cidadãos no Legislativo sobre a última palavra na definição de políticas públicas, responsáveis pela garantia e concretização dos direitos fundamentais.

No Brasil, a questão da judicialização da política tem sido também amplamente debatida. Merece referência o estudo realizado por Ferreira Filho (1994), que aponta as mudanças decorrentes da Constituição de 1988 como causadoras da ruptura do modelo tradicional de atuação do Judiciário, transformando-o em um poder político.

Ferreira Filho (1994) aponta, entre as alterações importantes advindas da Carta de 1988, as seguintes: i) instituição da ação de inconstitucionalidade por omissão; ii) ampliação dos legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade; iii) instituição do mandado de injunção; iv) alargamento do objeto da ação popular; e v) ampliação das funções institucionais do Ministério Público.

Ferreira Filho (1994) menciona, também, o controle das eleições pelo Poder Judiciário como outra importante mudança constitucional, que levou à judicialização da política no Brasil. É o que ocorre, por exemplo, com a ação de impugnação de mandato eletivo, prevista no § 11 do art. 14 do Texto Constitucional, de competência da Justiça Eleitoral, inclusive do Tribunal Superior Eleitoral.

Em síntese, observa Ferreira Filho (1994, p. 11):

Tire-se desta análise o primeiro registro de algo que se repetirá, o papel do Judiciário torna-se acentuadamente de caráter político. No caso do controle de constitucionalidade, a ação direta de inconstitucionalidade, que se generaliza, e a ação direta de constitucionalidade fazem dele um legislador negativo, enquanto a ação de inconstitucionalidade por omissão e o mandado de injunção o impelem de tornar-se um legislador ativo.

Nessa esteira é o estudo de Castro (1997), no qual analisa o impacto político do comportamento do Supremo Tribunal Federal. Segundo o autor, trata-se de uma “nova

disposição de tribunais judiciais no sentido de expandir o escopo das questões sobre as quais eles devem formar juízos jurisprudenciais” (CASTRO, 1997, p. 147).

Para Castro (1997), a judicialização da política promove uma interação entre os Poderes, o que não é, necessariamente, prejudicial à democracia; esta, na verdade, constitui requisito da expansão do Judiciário.

Observa Castro (1997, p. 148) que

a transformação da jurisdição constitucional em parte integrante do processo de formulação de políticas públicas deve ser vista como um desdobramento das democracias contemporâneas. A judicialização da política ocorre porque os tribunais são chamados a se pronunciar onde o funcionamento do Legislativo e do Executivo se mostra falho, insuficiente ou insatisfatório. Sob tais condições, ocorre uma certa aproximação entre Direito e Política e, em vários casos, torna-se mais difícil distinguir entre um “direito” e um “interesse público”, sendo possível se caracterizar o desenvolvimento de uma “política de direitos”.

Vianna et al. (1999) realizaram uma pesquisa sobre a judicialização da política no Brasil, baseada no modelo do controle abstrato de constitucionalidade pela via da ação direta de inconstitucionalidade adotada pela Constituição de 1988. Segundo essa pesquisa, a crescente institucionalização do direito na vida brasileira, invadindo espaços que antes lhe eram inacessíveis, como algumas esferas do setor privado, levou à judicialização das relações sociais.

Para Vianna et al. (1999), o Direito do Trabalho teve uma importância fundamental para judicializar as relações sociais no Brasil, ao introduzir no campo jurídico um argumento de justiça inexistente na concepção ortodoxa do contratualismo liberal, procurando compensar a parte economicamente mais fraca nas relações de trabalho e retirando “o tema da justiça social da arena livre da sociedade civil, dos partidos e do Parlamento, compreendendo-o como um feito a ser regulado pelo Poder Judiciário, de cuja intervenção dependeria uma convivência harmoniosa dos interesses divergentes” (VIANNA et al., 1999, p. 17).

Assim, o Direito do Trabalho promoveu um viés igualitário na ordem liberal, e a dissociação entre as esferas do público e do privado cedeu lugar à publicização da esfera privada. A mediação das relações sociais redundou, ao fixar os direitos dos grupos organizados corporativamente, na jurisdição das relações sociais.

Pogrebinschi (2000) considera que esse fenômeno tem lugar quando: a) o juiz usa seu poder de forma a rever e contestar decisões dos demais Poderes do Estado; b) promove,

por meio de suas decisões, políticas públicas; c) não considera os princípios de coerência do direito e da segurança jurídica como limites à sua atividade. Afirma a autora que “o ativismo judicial implica a tomada de posição política: o juiz ativista define-se como um agente político” (POGREBINSCHI, 2000, p. 122).

Para Teixeira (2001, p. 43), a judicialização da política ocorre quando for verificada uma das seguintes hipóteses, ou ambas: i) “tribunais ou juízes fazem ou ampliam sua participação no processo decisório referente à formulação e/ou implementação de políticas públicas”; ou ii) “negociações não judiciais e fóruns de tomada de decisões tipicamente políticos são afetados ou passam a adotar em seu funcionamento e no comportamento dos seus operadores regras e procedimentos judiciais”.

Cittadino (2002) destaca a ampliação do controle normativo do Judiciário no âmbito das democracias representativas como um dos temas centrais das discussões que hoje se fazem no âmbito da ciência política, da sociologia do direito e da filosofia do direito.

Para a autora (2002, p. 17),

o protagonismo recente dos tribunais constitucionais e cortes supremas não apenas transforma em questões problemáticas os princípios da separação dos Poderes e da neutralidade política do Poder Judiciário, como inaugura um tipo inédito de espaço público, desvinculado das clássicas instituições político-representativas [...] Seja no âmbito da *civil law* ou da *common law*, a jurisdição constitucional, nas sociedades contemporâneas, tem atuado intensamente como mecanismo de defesa da Constituição e de concretização de suas normas asseguradoras de direitos. E já são muitos os autores que designam esse ativismo judicial como um processo de “judicialização da política”.

Para Maciel e Koerner (2002), a judicialização da política apresenta dois sentidos: de um lado, “recebe um sentido de processo social e político, quando é usada para se referir à expansão do âmbito qualitativo de atuação do sistema judicial, do caráter dos procedimentos de que dispõe e, ainda, do aumento do número de processos nos tribunais”; de outro lado, “é tomada como um processo objetivo utilizado para defender propostas de mudança na organização do Judiciário ou na cultura jurídica, considerada defasada face às novas necessidades sociais” (MACIEL; KOERNER, 2002, p. 116-117).

Segundo Carvalho (2004, p. 127), “essa nova arquitetura institucional propiciou o desenvolvimento de um ambiente político que viabilizou a participação do Judiciário nos processos decisórios”, sendo que “alguns tribunais, diante da inércia dos políticos e da impossibilidade de negarem uma decisão, são obrigados a por um fim em conflitos que deveriam ser resolvidos no âmbito político” (CARVALHO, 2004, p. 130).

Nessa esteira, observa Arantes (2007, p. 107) que, no Brasil,

essas condições estiveram presentes nos últimos anos, em maior ou menor medida, o que nos tornaria um importante exemplo de judicialização da política: a democracia restabelecida nos anos 80, seguida de uma Constituição pródiga em direitos em 1988, com um número cada vez maior de grupos de interesses organizados demandando solução de conflitos coletivos, contrastando com um sistema político pouco majoritário, de coalizões e partidos frágeis para sustentar o governo, enquanto os de oposição utilizam o Judiciário para contê-lo.

Sadek (2007, p. 131-133), ao analisar as modificações ocorridas na esfera judiciária brasileira, salienta que

a Constituição de 1988 imprimiu atributos de poder de Estado ao Judiciário. A instituição foi configurada com capacidade real de exercer o controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, quer provenientes do Executivo quer do Legislativo. Dessa forma, foram criadas as qualidades necessárias para participar ativamente da vida pública [...] O pós-1988 o transformou e especialmente o STF em uma arena privilegiada, acentuando a sua face política. Com efeito, a Corte Suprema tem atuado em relação a temas cruciais, quer devido a omissões legislativas, quer recebendo demandas sobre questões controversas, quer se pronunciando sobre impasses políticos, quer proferindo decisões cruciais para a vida pública, com impactos na arena político-partidária, como os serviços públicos e também na configuração dos tribunais superiores e na estrutura do Poder Judiciário em sua totalidade.

Taylor e Da Ros (2007, p. 838-842) examinam a judicialização da política no Brasil a partir da atuação dos agentes legitimados para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade e identificam três formas de judicialização da política. A primeira refere-se à atuação dos partidos de oposição, que ingressariam com processos no Supremo Tribunal Federal como forma de declarar uma posição contrária ao governo ou desmerecer suas políticas públicas. A segunda diz respeito à utilização do Judiciário como mediador de conflitos de interesses: movidos principalmente pelas entidades de categorias profissionais ou empresariais, encontram-se tentativas de modificar ou barrar modificações de procedimentos que atinjam diretamente interesses de grupos e setores específicos. A terceira refere-se à utilização dos processos de controle de constitucionalidade como forma de obter, pela “mão amiga” do Judiciário, a implementação ou o apoio para políticas públicas de interesse do governo.

Marchetti (2008, p. 214), ao abordar a judicialização da competição político-partidária no Brasil, analisa decisões sobre regras eleitorais proferidas pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal, destacando que essa judicialização tornou-se possível em face do modelo de governança eleitoral adotado, que “transformou nosso organismo eleitoral em um organismo da Corte Constitucional em matéria eleitoral”.



Além disso, destaca o autor, que, “desde 2002, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Supremo Tribunal Federal (STF) vêm interpretando a legislação eleitoral com um perfil mais arrojado. Essas interpretações produziram alterações profundas nas regras de competição político-partidária” (MARCHETTI, 2008, p. 4).

Leite (2008) considera que a judicialização da política decorre do crescimento do Judiciário para balanceamento do sistema, da insatisfação do povo em relação à conduta dos outros Poderes e da evolução social, política e cultural dos tempos atuais.

Adeodato (2009, p. 293-294 ) entende que

a complexidade crescente e a pulverização dos espaços significativos comuns, com a correspondente exacerbação do individualismo ético, vão fazer com que, dentro de um ordenamento jurídico já sobrecarregado, sobrecarregue-se também a atividade criadora do julgador e aumente seu poder discricionário, tão temido pelos primeiros exegetas. A proibição do *non liquet* (obrigatoriedade de decidir), que se torna um dos principais esteios da dogmática jurídica na modernidade, está, em última instância, a cargo do Judiciário. Ao lado disso, o juiz deixa de ser considerado neutro, pois, na sociedade complexa, espera-se dele (e do Estado em geral) uma concretização de sucessivas gerações de direitos, que não têm mais caráter meramente declaratório e de respeito passivo, como os direitos fundamentais individuais, mas exigem intervenção para serem realizados, como é o caso dos direitos à saúde e ao meio ambiente. Isso faz o Judiciário assumir também um papel político, como se percebe da superexposição de juízes nos meios de comunicação, outro fator que não tem apenas interesse sociológico, mas também diz respeito ao tema dos papéis dos Poderes.

Fleischer e Barreto (2009, p. 118) afirmam que “o consenso geral sobre o papel da Justiça Eleitoral tem incentivado os membros do Tribunal Superior Eleitoral a ampliar seu âmbito de atuação e realizar reformas nas normas eleitorais pela emissão de novas interpretações para antigas leis”.

Assinalam Fleischer e Barreto (2009, p. 118-119, tradução nossa) que

esse fenômeno tem sido conhecido como *judicialização da política* ao considerar que a nova interpretação (o resultado das consultas realizadas pelos partidos políticos) acaba criando leis que podem interferir na arena da esfera da política institucionalizada, especialmente no campo do poder legislativo. Esta atuação coloca o TSE sob um forte questionamento, o que ameaça reduzir seu grau de legitimidade diante dos partidos e dos dirigentes políticos.

Ramos (2010, p. 76) busca identificar os fatores da atuação ativista dos tribunais, destacando o controle de constitucionalidade, as omissões legislativas (quando necessária a

intervenção do legislador para o desdobramento dos princípios constitucionais) e o caráter vago de muitos dos princípios constitucionais.

Para Barroso (2011b, p. 276), a judicialização da política significa que

algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade.

Segundo Barroso (2011b), são várias as causas da judicialização. Algumas seguem uma tendência mundial; outras decorrem do modelo institucional brasileiro. Nesse sentido, aduz que

a primeira grande causa da judicialização foi a *redemocratização* do país, que teve como ponto culminante a promulgação da Constituição de 1988. Nas últimas décadas, com a recuperação das garantias da magistratura, o Judiciário deixou de ser um departamento técnico-especializado e se transformou em um verdadeiro poder político, capaz de fazer valer a Constituição e as leis, inclusive em confronto com os outros Poderes. [...] A segunda causa foi a *constitucionalização abrangente*, que trouxe para a Constituição inúmeras matérias que antes eram deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária. Essa foi, igualmente, uma tendência mundial, iniciada com as Constituições de Portugal (1976) e Espanha (1978), que foi potencializada entre nós com a Constituição de 1988. A Carta brasileira é analítica, ambiciosa, desconfiada do legislador. Como intuitivo, constitucionalizar uma matéria significa transformar Política em Direito. Na medida em que uma questão – seja um direito individual, uma prestação estatal ou um fim público – é disciplinada em uma norma constitucional, ela se transforma, potencialmente, em uma pretensão jurídica, que pode ser formulada sob a forma de ação judicial [...] A terceira e última causa da judicialização, a ser examinada aqui, é o *sistema brasileiro de controle de constitucionalidade*, um dos mais abrangentes do mundo. [...] A tudo isso se soma o direito de propositura amplo, previsto no art. 103, pelo qual inúmeros órgãos, bem como entidades públicas e privadas – as sociedades de classe de âmbito nacional e as confederações sindicais – podem ajuizar ações diretas. Nesse cenário, quase qualquer questão política ou moralmente relevante pode ser alçada ao STF (BARROSO, 2011b, p. 276-277).

Como se observa, a judicialização da política, no Brasil, para Barroso (2011b), decorre de um contexto marcado por três parâmetros: redemocratização, constitucionalização abrangente e incorporação de um sistema de controle de constitucionalidade dos mais abrangentes do mundo.

Nesse contexto, Sadeck (2011, p. 15) salienta que

o desenho institucional presidencialista determinado pela Constituição de 1988 conferiu estatuto de poder ao Judiciário. Sua identidade foi alterada. De aplicador das leis e dos códigos, o Judiciário foi configurado como agente político, cabendo-

lhe controlar a constitucionalidade e arbitrar conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo. Ademais, a constitucionalização de ampla gama de direitos individuais e supraindividuais, além da ampliação da relação de matérias que não podem ser objeto de decisão política, alargou enormemente sua área de atuação. Em decorrência, o Judiciário – como intérprete da Constituição e das leis, incumbido da responsabilidade de resguardar os direitos e de assegurar o respeito ao ordenamento jurídico – foi alçado a uma posição de primeira grandeza.

Já Pedra (2011, p. 182) afirma que

os tribunais constitucionais, inclusive o nosso Supremo Tribunal Federal, vêm exercendo outras funções que não a de mero defensor da Constituição, e, além disso, vem sendo reconhecido como um autêntico “poder político”, exercendo, inclusive, uma função legislativa *stricto sensu*, preenchendo espaços normativos do ordenamento jurídico infraconstitucional de modo a permitir a eficácia da Constituição.

Para Aragão (2013, p. 60), a judicialização da política no Brasil

despontou a partir das alterações constitucionais advindas da promulgação da Constituição de 1988, a qual modificou os instrumentos de proteção judicial e possibilitou que os tribunais se tornassem protagonistas na solução de questões polêmicas. A partir daí, políticos, autoridades, associações civis, governos estaduais e municipais passaram a recorrer a esses órgãos para fazer valer seus interesses.

Segundo Avritzer (2013, p. 216), “o processo de judicialização brasileiro é recente, mas fortemente significativo. A tradição brasileira, diferentemente da norte-americana, não implicou de saída nem uma estrutura de equilíbrio de poderes, nem um sistema de revisão constitucional”.

Para o autor (2013, p. 217),

a tradição brasileira anterior a 1988 é de fraca autonomia do Judiciário que, ao longo dos primeiros cem anos da República, diferentemente do caso norte-americano, não constituiu uma tradição de revisão dos atos do Executivo, a partir da revisão constitucional. O Executivo, na tradição política brasileira até 1988 é o poder mais ativo que atua sem um processo de equilíbrio das suas prerrogativas.

Destaca, ainda, Avritzer (2013, p. 217-218) que

esse panorama é mudado a partir da Constituição de 1988 [...] que aponta a direção de uma situação de equilíbrio de poderes, no qual o Supremo Tribunal Federal tem efetivamente exercido o papel de equilibrar a estrutura de poderes, impondo limites importantes às ações de outros poderes, especialmente nas matérias constitucionais.

Finalmente, segundo Vianna (2013, p. 207),

em sentido estrito, tem-se chamado de judicialização da política o exercício por parte de tribunais ou de cortes de justiça, sempre por provocação da sociedade, do controle de constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Executivo. Esse processo, que hoje se afirma nos sistemas políticos ocidentais, tem importado uma efetiva mutação institucional na cena republicana, na medida em que afeta as relações entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e o cânon republicano quanto ao império da vontade da maioria [...] Em sentido amplo, a judicialização da política tem se generalizado como linguagem e meio de comunicação no espaço dos ramos da administração pública, que internaliza seus procedimentos e rituais no exame dos contenciosos com que se defronta. Sintomaticamente, um de seus movimentos mais usuais na cena brasileira se dá no interior do próprio Poder Legislativo, nas comissões parlamentares de inquérito, instrumento de largo prestígio na opinião pública e entre parlamentares, principalmente nas bancadas de representação minoritária, que chegam a recorrer a instâncias judiciais quando a maioria congressual se recusa a instalá-las.

Pela abordagem teórica trazida à colação, vê-se que a judicialização da política é um fenômeno bastante complexo e possui diferentes dimensões. Pode-se, assim dizer, que, de um ponto de vista institucional, a judicialização da política define-se como um processo de transferência de decisões do Executivo e do Legislativo para o âmbito de atuação dos tribunais e dos magistrados, que passam, por meio do poder de revisão judicial, a deliberar e implementar políticas públicas e a rever as regras do jogo democrático (TATE; VALLINDER, 1995).

A partir de uma visão mais sociológica, a judicialização das relações sociais ressalta a crescente invasão do direito na vida social e “o surgimento do Judiciário como uma alternativa para a resolução de conflitos coletivos, para a agregação do tecido social e mesmo para a adjudicação da cidadania” (VIANNA et al., 1999).

Por fim, segundo uma ótica argumentativa, a judicialização da política também significa a difusão das formas de argumentação e de decisão tipicamente jurídicas para fóruns políticos, institucionais ou não, representando, assim, a domesticação da política pela “linguagem do direito” e, sobretudo, pelo discurso constitucional (ALEXY, 2007).

## **1.2 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E CONCEITOS CORRELATOS**

No contexto da judicialização da política, surgem dois conceitos correlatos e igualmente importantes para a compreensão do protagonismo institucional do Judiciário: o de ativismo judicial e o de politização do Judiciário.

O primeiro conceito – ativismo judicial – expressa um modo criativo e expansivo de interpretar o direito, potencializando o sentido e o alcance de suas normas, para ir além da simples interpretação. Ocorre, desse modo, a invasão da esfera de competência de outros poderes, inclusive com o estabelecimento de novas condutas não previstas na legislação em vigor, contornando o processo político majoritário.

Como salienta Barroso (2011a), o ativismo judicial torna explícita uma dimensão de "politização do Judiciário", aproximando-o do modo de atuação dos demais Poderes de Estado, os quais são legitimados democraticamente pelo voto. Por sua vez, o Judiciário também é legitimado indiretamente em muitos países, como o Brasil, pela via técnica, embora não o seja pelo voto. A judicialização e o ativismo são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas.

Segundo Barroso (2011a, p. 234),

a judicialização é um fato, uma circunstância que decorre do desenho institucional brasileiro, e não um exercício deliberado de vontade política. Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. O ativismo judicial normalmente se instala – e este é o caso do Brasil – em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo deslocamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que determinadas demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva.

Por sua vez, Streck (2009, p. 589) entende que

um juiz pratica ativismo quando decide a partir de argumentos de política, de moral, enfim, quando o direito é substituído pelas convicções pessoais de cada magistrado (ou de um conjunto de magistrados); já a judicialização da política é um fenômeno que exsurge a partir da relação entre os Poderes do Estado (pensemos, aqui, no deslocamento do pólo de tensão dos Poderes Executivo e Legislativo em direção da justiça constitucional).

Afirma o autor (2013, p. 121) que, “se a judicialização é inevitável – e a história recente do Brasil aponta para essa realidade –, foi pela falta de um efetivo controle hermenêutico das decisões judiciais que esta, a judicialização, foi transformada na vulgata do ativismo”.

Sob esse viés, Tassinari (2013, p. 36-37) afirma que “a judicialização da política é um fenômeno contingencial, isto é, no sentido de que surge na insuficiência dos demais Poderes, em determinado contexto social, independentemente da postura de juízes e tribunais,

ao passo que o ativismo diz respeito a uma postura do Judiciário para além dos limites constitucionais”.

Em síntese, a judicialização da política implica, segundo Fierro (2002, p. 7, tradução nossa), “dar às Cortes um determinado papel de controle sobre os outros órgãos públicos ou utilizá-las como arena de combate para a resolução de assuntos que antes se ventilavam no âmbito do Poder Legislativo ou do Poder Executivo”, ao passo que o ativismo judicial, conforme Pazos (2007, p. 320), implica “dar uma interpretação à norma que não se restringe à sua literalidade, expressando a preocupação para resolver, através da decisão judicial, um conflito que transcende à sua formulação legal”.

Como se nota, apesar de muito próximos, os fenômenos da judicialização da política e do ativismo judicial não se confundem. A judicialização da política, conceito mais amplo e estrutural, cuida de macrocondições jurídicas, políticas e institucionais presentes numa sociedade complexa, que propiciam a transferência de decisões do Executivo e do Legislativo para o Judiciário, o que resulta na ampliação das áreas de atuação dos tribunais e dos magistrados pela via do poder de revisão judicial de ações legislativas e executivas. O ativismo judicial pode ser descrito como uma atitude, escolha ou comportamento dos magistrados e dos tribunais no sentido de revisar temas e questões, *prima facie*, de competência de outros Poderes, para além das balizas constitucionais e legais.

O importante é que em ambos os fenômenos o protagonismo do Judiciário como ator político se faz presente, com maior interferência no espaço de atuação dos demais Poderes. Com isso, se dá o reconhecimento de uma vinculação entre Direito e Política.

O segundo conceito – politização do Judiciário – consiste, conforme Urbano (2005, p. 601),

na assunção, por parte dos juízes, em particular dos juízes constitucionais, da função política, fundamentalmente a de legislar. De certa forma, eles vão substituir-se, ainda que pontualmente, ao legislador ordinário. Eles usam a justiça para fazer política (para interferir na governação) ou, se se preferir, para criar novas posições de poder, que se auto-atribuem, no seio do sistema político. Em síntese, eles substituem a vontade dos órgãos que tradicionalmente exercem poder político pela sua própria vontade.

Para Santos (2003), a judicialização da política pode conduzir à politização do Judiciário, que

consiste num tipo de questionamento da Justiça que põe em causa, não só a sua funcionalidade, como também a sua credibilidade, ao atribuir-lhe desígnios que violam as regras da separação dos poderes dos órgãos de soberania. A politização da Justiça coloca o sistema judicial numa situação de *stress* institucional que, dependendo da forma como o gerir, tanto pode revelar dramaticamente a sua fraqueza como a sua força.

Como se observa, a judicialização da política e a politização do Judiciário, de igual modo, não se confundem, embora uma possa levar à outra: a utilização dos processos ou das decisões judiciais como armas políticas pelos atores políticos.

Nesse diapasão, a politização do Judiciário pode implicar a transferência para as instâncias judiciais do poder decisório do Legislativo, resultando na perda da sua função de legislar. Além disso, quanto mais politizado o Judiciário, menos jurisdicional será.

### **1.3 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: PODER POLÍTICO DO JUDICIÁRIO**

O desenho das instituições políticas, presente nas Constituições de derivação liberal, obedece, de modo geral, ao estabelecido por Montesquieu, no século XVIII, na sua obra clássica sobre a separação dos Poderes.

Com influência e inspiração em Locke <sup>8</sup>, Montesquieu (1985) destacou a importância da separação de Poderes como uma garantia da liberdade do cidadão. Tinha em conta mais um preceito de arte política do que um princípio jurídico-político. Prevalencia, na época, mais o intuito e controlar um Poder pela atuação de outro, do que um sistema estatal de distribuição de competências. <sup>9</sup>

Nas palavras de Montesquieu (1985, p. 149):

Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo está reunido ao mesmo poder executivo, não existe liberdade, pois pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a

<sup>8</sup> A obra de Locke – “O Segundo Ensaio sobre o Governo Civil” – é tida entre os trabalhos mais importantes na construção do pensamento político moderno.

<sup>9</sup> Cf. MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *Do espírito das leis*. Traduções de Fernando Henrique Cardoso; Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos.

Ao tratar isoladamente de cada um dos Poderes, Montesquieu (1985) salienta que o Legislativo deve ser entregue a duas Casas diferentes, sendo uma composta de representantes do povo (Câmara Baixa) e outra de representantes da nobreza (Câmara Alta), com a atribuição de fazer as leis e corrigir ou ab-rogar as já existentes. Já o Executivo deve estar confiado ao monarca, “porque esta parte do governo, que quase sempre tem necessidade de uma ação momentânea, é mais bem administrada por um só do que por muitos” (MONTESQUIEU, 1985, p. 151), cabendo-lhe convocar o Legislativo e vetar suas resoluções.

Quanto ao Judiciário, afirma Montesquieu (1985, p. 149), “não deve ser outorgado a um corpo permanente mas exercido por pessoas extraídas do corpo do povo num certo período do ano, do modo prescrito pela lei, para formar um tribunal que dure apenas o tempo necessário”. Sua função tem dimensões bastante reduzidas, compatíveis com a ideia de um poder “invisível e nulo”, em que se reduz o papel dos juízes à emissão de documentos que “nunca sejam mais do que um texto exato da lei” (MONTESQUIEU, 1985, p. 149).

Como se constata, Montesquieu não confere a natureza de um autêntico poder político ao Judiciário, pois considerava os juízes não mais do que “a boca que pronuncia as sentenças da lei, seres inanimados que não podem moderar nem sua força nem seu rigor” (MONTESQUIEU, 1985, p. 152)

Conforme Ferraz Junior (1994), o Judiciário, para Montesquieu, era o que menos tinha a ver com força política, pois “dos três Poderes mencionados, o de julgar é, em certo modo, nulo. Não restam senão dois” (FERRAZ JUNIOR, 1994, p. 15).

Nessa esteira, Adeodato (2009, p.284) afirma que,

[...] nos dias atuais, correntes como o uso alternativo do direito, o ativismo judicial ou a hermenêutica filosófica, apesar de suas diferenças, propugnam exatamente por uma politização do Judiciário, entendendo-o como criador de direito e realizador de demandas sociais em defesa dos cidadãos e minorias menos privilegiados economicamente. E mesmo os mais legalistas e os partidários de uma clara separação de Poderes reconhecem que esse princípio não pode ser mais compreendido como queria Montesquieu.



Portanto, a teoria de Montesquieu, na sua concepção clássica, com a ideia de que os juízes são seres inanimados que pronunciam as palavras da lei, não mais se sustenta atualmente. Com efeito, a teoria contemporânea não mais concebe a função do juiz como atividade mecânica, neutra, sem criatividade. De igual modo, não mais admite a compreensão de que a lei tem apenas um sentido, que há somente um significado verdadeiro do texto legal e que a lei é completa, inexistindo lacunas. Assim, é errôneo conceber hoje que a função do juiz se restringe simplesmente a verificar a ocorrência do fato e enquadrá-lo na hipótese legal – a chamada subsunção judicial, herdada do positivismo jurídico, de origem kelseniana.<sup>10</sup>

A aplicação do direito pelo juiz, dada a sua complexidade, oferece diversas possibilidades interpretativas sobre um mesmo caso concreto, conduzindo a elementos criativos. No contexto atual, o juiz, com frequência, depara-se com textos legais abertos, que contêm mais de um significado possível, o que lhe atribui certa margem de liberdade para decidir entre as várias interpretações cabíveis.

A verdade é que o Judiciário assumiu novo papel em face das transformações decorrentes do Estado do Bem-Estar (“*Welfare State*”), passando a exercer funções que antes não lhe eram próprias, como a de “intromissão” em assuntos de outros Poderes, assim como a ocupar espaços que antes pertenciam às relações privadas ou políticas entre os diversos grupos sociais, substituindo a família, a Igreja e os fóruns de discussão política. Daí a maior influência política do Judiciário nas sociedades contemporâneas.

As modificações trazidas pelo avanço do Estado do Bem Estar (“*Welfare State*”) afetaram sobremodo a função do Judiciário, mormente no que concerne à responsabilidade na concretização das promessas estatais. Segundo Ferraz Junior (1995, p. 14), o Judiciário passou a exercer uma função “socioterapêutica”, tendo também a responsabilidade pelo sucesso político das finalidades impostas aos demais poderes pelas exigências do Estado do Bem Estar.

Nesse diapasão, Cappelletti (1993) estuda a questão do direito jurisprudencial (ou judiciário) e, mais especificamente, o papel criativo dos juízes, no sentido de que estes criam o direito.

---

<sup>10</sup> O positivismo de Hans Kelsen, que se tornou, nas primeiras décadas do século XX, a filosofia dos juristas, reduzia o Direito ao conjunto de normas em vigor e, como sistema completo e perfeito, não precisava de qualquer justificação, além de sua própria existência. Essa teoria não mais se sustenta, nos dias de hoje. Cf. KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: M. Fontes, 2000.

Para o autor (1993), esse fenômeno, de alcance tendencialmente universal, não se limita ao campo do direito jurisprudencial, pois, de modo mais geral, reflete a expansão do Estado em todas as suas ramificações, seja Legislativo, Executivo ou Judiciário.

Na verdade, afirma Cappelletti (1993, p. 19), “a expansão do papel do Judiciário representa o necessário contrapeso, segundo entendo, num sistema democrático de *checks and balances*, à paralela expansão dos ramos políticos do Estado moderno”.

Reconhece Cappelletti (1993) que é intrínseco a todo ato de interpretação alguma medida de criatividade, sendo que a verdadeira questão que se coloca é saber, segundo o autor (1993, p. 25), “o grau de criatividade e os modos, limites e legitimidade da criatividade judicial”. Ressalta, no entanto, que certo grau de criatividade (1993, p. 23) “não deve ser confundido com a afirmação de total liberdade do intérprete”.

Buscando compreender as causas e os efeitos da intensificação da criatividade jurisprudencial, Cappelletti (1993) deixa claro que se trata de fenômeno típico do século XX, quando o formalismo jurídico foi, paulatinamente, cedendo espaço para uma maior criatividade dos juízes, em face, conforme o autor (1993, p. 19), “da grande transformação do papel do Estado e do direito na moderna sociedade do Bem-Estar (*Welfare State*)”, cujo aparecimento, que teve como consequência o crescimento do ativismo estatal e, em especial, das funções legislativas, trouxe consigo a necessidade de um aparelhamento administrativo mais complexo.

Para Cappelletti (1993) foi nos Estados integrantes da família do *Common Law*, especialmente nos Estados Unidos, que o Poder Judiciário adotou uma postura mais ativa e criativa, passando a controlar não só a atividade civil e penal dos cidadãos, mas também os poderes políticos, o que implicou uma importante contribuição para a construção de um sistema de controle dos outros poderes. “Na verdade, é difícil imaginar que algum sistema eficaz de controles e de contrapesos possa hoje ser criado sem o crescimento e fragmentação do Poder Judiciário” (CAPPELLETTI, 1993, p. 53).

Portanto, a teoria da separação dos Poderes, de Montesquieu, na qual os juízes eram vistos como “bocas da lei”, cede passo ao sistema de controles recíprocos – o *checks and balances* do sistema constitucional americano, no qual a resultante é uma complexa interação entre os órgãos integrantes de cada um dos três Poderes do Estado, sendo que cada um deles é

chamado a desempenhar funções típicas e atípicas, ocorrendo, portanto, uma interseção entre esses Poderes.<sup>11</sup>

Indubitavelmente, uma profunda mudança na coordenação entre os Poderes ocorreu no século XX, tendo o Judiciário ampliado sua atuação no cenário político-institucional delineado pelo constitucionalismo atual, nomeadamente em face da possibilidade de invalidar leis e atos normativos emanados de outros Poderes, por meio da interpretação constitucional. Esse mecanismo de poder do Judiciário denomina-se *controle de constitucionalidade*.

O controle de constitucionalidade só se tornou possível com o surgimento do Estado Moderno, que estrutura seu sistema jurídico-normativo numa perspectiva piramidal, de inspiração kelseniana. No vértice dessa pirâmide teórica, encontram-se as normas constitucionais, que se sobrepõem às demais normas do sistema, servindo-lhes de fundamento de validade.

Assim, na hipótese de confronto entre as normas constitucionais e as normas infraconstitucionais, devem prevalecer as primeiras. Esse é o princípio da supremacia da Constituição, cabendo ao Judiciário, normalmente por meio de um órgão especial ou de cúpula, examinar esse confronto, declarando a nulidade da norma infraconstitucional.

A maior ou menor importância atribuída ao papel do Poder Judiciário no sistema político está diretamente relacionada com a sua maior ou menor capacidade de controlar a constitucionalidade das leis e assegurar a integridade da Constituição.<sup>12</sup>

A discussão sobre o controle de constitucionalidade conduz a duas abordagens: a primeira, proposta por Tushnet (2010, p. 27-69) adota dois sistemas de controle de constitucionalidade: o sistema forte (*“strong form”*) e o sistema brando (*“weak form”*). O sistema forte se caracteriza pela prevalência da interpretação razoável do Judiciário sobre a interpretação razoável do Legislativo. Os julgamentos dos tribunais, nessa modalidade, assumem a palavra final e não admitem alteração. O sistema brando admite a criação de mecanismos de correção de decisões judiciais, que, postos à disposição do povo, promovem

---

<sup>11</sup> Examinando o contexto brasileiro, Tavares (2009, p. 167-181) adverte para o anacronismo de uma separação hermética de Poderes, destacando a necessidade de superação do paradigma do “legislador negativo” por pura incompatibilidade com a realidade de uma jurisdição constitucional forte e atuante.

<sup>12</sup> No caso brasileiro, a Constituição de 1988 estabelece duas espécies de inconstitucionalidade: (a) a *inconstitucionalidade por ação*, que ocorre com a produção de ato legislativo ou administrativo que contrarie norma constitucional; (b) a *inconstitucionalidade por omissão*, que consiste na inércia do poder público de produzir determinado ato legislativo ou administrativo necessário para tornar efetiva norma constitucional.

uma resposta mais célere do que a superação pelo processo legislativo próprio das emendas constitucionais ou da espera pela renovação da composição das Cortes.

A segunda abordagem, proposta por Silva (2012, p. 5), que interessa mais a este trabalho, admite a existência de três sistemas de controle de constitucionalidade: o *político*, o *jurisdicional* e o *misto*.

O controle político é aquele realizado por órgãos de natureza política, tais como o próprio Parlamento, na Inglaterra, ou órgão especial, como o Conselho Constitucional, na França.

Por sua vez, o controle jurisdicional, também conhecido por *judicial review*, é aquele realizado por órgãos do Poder Judiciário. É o que ocorre nos Estados Unidos, na Alemanha e no Brasil. É considerado o mais generalizado dentre os sistemas de controle de constitucionalidade existentes.

Finalmente, o controle misto é aquele em que algumas categorias de normas estão sujeitas ao controle político e outras categorias submetidas ao controle jurisdicional. É o que sucede na Suíça, onde as leis federais ficam sob controle político do Parlamento, e as leis locais, sob controle jurisdicional.

Dentre os sistemas de controle de constitucionalidade acima descritos, ganha importância para este estudo o controle jurisdicional, que apresenta dois critérios, conforme Silva (2012, p. 52): *controle difuso* e *controle concentrado*.

Verifica-se o critério de controle difuso, também chamado *jurisdição constitucional difusa*, quando se reconhece o seu exercício pela via incidental a qualquer juiz ou tribunal. Nesse tipo de controle, não se discute a lei em tese ou em abstrato, mas aplicada ao caso concreto, valendo os efeitos da decisão *inter partes* (entre as partes).

Já o critério de controle concentrado, também conhecido por *jurisdição constitucional concentrada*, ocorre quando se defere o seu exercício pela via direta a tribunal de cúpula do Poder Judiciário ou a uma corte especial. Nesse tipo de controle, discute-se a lei em tese, não sendo necessária, portanto, a existência de um caso concreto. A decisão, nesse caso, tem efeitos *erga omnes* (contra todos).

Impõem-se algumas observações relativamente às formas de controle anteriormente descritas. A primeira observação é que o controle jurisdicional, para Silva (2012, p. 52), subordina-se ao princípio geral de que não há juízo sem autor (“*nemo iudex sine actore*”), que é rigorosamente seguido no sistema brasileiro, como geralmente ocorre nos países que adotam o critério de controle difuso.

A segunda observação é que, pela via incidental ou de exceção, típica do critério de controle difuso, as partes no processo (autor e réu), o Ministério Público ou mesmo o juiz, por dever de ofício (“*ex officio*”),<sup>13</sup> podem arguir a inconstitucionalidade de lei no caso concreto. Daí porque esse tipo de controle permite a qualquer juízo ou tribunal<sup>14</sup> declarar a inconstitucionalidade de lei que, no seu entendimento, viole a Constituição.

A terceira observação é que, pela via direta ou principal, típica do critério de controle concentrado, somente os legitimados, nos termos da Constituição,<sup>15</sup> poderão arguir a inconstitucionalidade de lei em tese ou em abstrato, por meio do ajuizamento de ações específicas perante órgão de cúpula ou corte especial.

A quarta observação é que se admite, também, nos sistemas de critério concentrado, o controle, dentro do processo por iniciativa do juiz, independentemente do pedido das partes. É o que ocorre, por exemplo, no direito alemão (*Richterklage*).

Por fim, assinale-se que o sistema de controle de constitucionalidade adotado pelo Brasil, desde a Constituição de 1891, é o jurisdicional.

As Constituições posteriores à de 1891, no entanto, foram introduzindo inovações, de sorte que, à vista da Constituição vigente, promulgada em 1988, segundo Silva (2012, p. 53), “temos a inconstitucionalidade por ação ou omissão, e o controle de

---

<sup>13</sup> No Brasil, o controle de constitucionalidade difuso, ou pela via incidental ou de exceção, é comumente exercido como matéria de defesa; atualmente, porém, vem sendo utilizado tanto pela defesa quanto pela acusação, indistintamente.

<sup>14</sup> Quando se diz “qualquer juízo ou tribunal”, devem ser observadas, é claro, as regras de competência processual vigentes em cada país.

<sup>15</sup> A Constituição de 1988, no seu art. 103, arrola os legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, quais sejam: o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

constitucionalidade é o jurisdicional, combinando os critérios difuso e concentrado, este de competência do Supremo Tribunal Federal”.

#### **1 4 INSTRUMENTOS CONSTITUCIONAIS DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA**

Não somente as ações diretas de inconstitucionalidade e os mandados de segurança (individual e coletivo) têm sido instrumentos utilizados para limitar a ação de outros Poderes pelo Judiciário, no que concerne à defesa da Constituição e à proteção dos direitos fundamentais. Na verdade, há outros instrumentos com potencial para judicializar a política, no Brasil, que interessam a este trabalho, como o mandado de injunção, a ação declaratória de constitucionalidade, a ação de inconstitucionalidade por omissão e a ação de descumprimento de preceito fundamental.

Passemos, agora, ao exame de cada um desses instrumentos constitucionais utilizados na judicialização da política no Brasil.

O mandado de segurança individual é, para Meirelles (2012, p. 798),

o meio constitucional (art. 5º, LXIX) posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual ou universalidade reconhecida por lei para proteger direito individual próprio, líquido e certo, não amparado por *habeas corpus*, lesado ou ameaçado de lesão por ato de qualquer autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

Esse remédio constitucional destina-se a coibir, preventiva ou repressivamente, ato ilegal de qualquer autoridade pública que lese direito subjetivo, líquido e certo, do impetrante. Admite a suspensão do ato, e representa uma ordem que, quando concedida, tem execução direta e imediata.

O processo, a intervenção do Ministério Público e os recursos do mandado de segurança individual estão disciplinados pela Lei nº 12.016/2009.

A Constituição de 1988 instituiu o mandado de segurança coletivo, que deve ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (art. 5º, LXX).

Os pressupostos processuais do mandado de segurança coletivo são os mesmos do mandado de segurança individual, inclusive no que se refere ao direito líquido e certo, só que a tutela não é individual, mas coletiva. A legislação de regência é também a Lei nº 12.016/2009.

O mandado de injunção é, nas palavras de Meirelles (2012, p. 803),

o meio constitucional posto à disposição de quem se considerar prejudicado pela falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (art. 5º, LXXI).

No caso do mandado de injunção, a norma constitucional limita-se a esses direitos e não a toda a Constituição. Assim, só está legitimado para sua impetração o titular de um direito subjetivo instituído e definido em norma constitucional, cujo exercício esteja inviabilizado pela inércia do Poder Legislativo. Anote-se que, apesar da falta de previsão constitucional expressa, é plenamente possível o mandado de injunção coletivo, tendo sido reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal a legitimação da sua propositura para as associações de classe legalmente constituídas (STF, Mandado de Injunção nº 361-1-RJ).

Convém registrar que a Corte Suprema brasileira, no julgamento do Mandado de Injunção nº 721/DF, passou a adotar a chamada *corrente concretista*, segundo a qual a decisão judicial não apenas deve cientificar o poder competente da falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e as prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, mas também viabilizar, no caso concreto, o exercício desses direitos, afastando as consequências da inércia do legislador. Essa virada da jurisprudência do STF deixou assente a natureza mandamental e não meramente declaratória do instituto, conferindo-lhe o poder de legislar não *in genere*, mas apenas no caso concreto, até que o legislador ordinário supra a ausência da norma regulamentadora.

Não obstante o caráter mandamental do mandado de injunção, o STF tem decidido que é admissível a cominação de prazo para o órgão competente editar a norma invocada, suprimindo, assim, a mora legislativa. No entanto, não cabe ao Judiciário legislar nem substituir o legislador diante da omissão legislativa.

A ação direta de inconstitucionalidade é a via mais utilizada para o exercício do controle de constitucionalidade no Brasil. Como salientado, ataca-se, por meio dessa ação, que pode ser ajuizada a qualquer tempo perante o Supremo Tribunal Federal por qualquer dos legitimados que a própria Constituição enumera (art. 103, I a IX), a lei ou ato normativo em abstrato, antes mesmo de produzir efeitos concretos, tendo a decisão eficácia contra todas as pessoas (*erga omnes*) e efeitos vinculantes em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública.

Assinale-se que a ação direta de inconstitucionalidade alcança apenas as leis e os atos normativos federais e estaduais, ficando as leis e atos normativos municipais sujeitos ao critério de controle difuso ou incidental, com eficácia entre as partes do processo (“*inter partes*”).

Com a ação direta de inconstitucionalidade, as leis em tese e os atos normativos que ofendam a Constituição, segundo Meirelles (2012, p. 805), “sujeitam-se ao controle judicial preventivo antes mesmo que gerem ou propiciem atividade concreta e específica da Administração”.

O processo, os recursos e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade estão regulados pela Lei nº 9.868/1999, com a redação dada pela Lei nº 12.063/2009, e complementada pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (arts. 169 a 178).

A ação declaratória de constitucionalidade foi introduzida em nosso sistema jurídico pela EC nº 3/1993 e visa a preservar a presunção de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal. Têm legitimidade para ajuizá-la perante o Supremo Tribunal Federal as mesmas pessoas e órgãos enumerados no art. 103, I a IX, da Constituição de 1988. Os efeitos da ação declaratória de constitucionalidade são os mesmos da ação direta de inconstitucionalidade.

O processo, os recursos e o julgamento da ação declaratória de constitucionalidade estão também regulados pela citada Lei nº 9.868/1999, com a redação dada pela Lei nº 12.063/2009, e complementada pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (arts. 169 a 178).



A ação de inconstitucionalidade por omissão é inovação da Constituição de 1988 (art. 103, § 2º) e teve por inspiração o art. 283 da Constituição Portuguesa.<sup>16</sup>

Segundo Silva (2012, p. 49), “verifica-se nos casos em que não sejam praticados atos legislativos ou administrativos requeridos para tornar plenamente aplicáveis normas constitucionais”.

A disciplina processual – processo, julgamento e recursos – da ação de inconstitucionalidade por omissão é regulada pela Lei nº 9.868/1999, com a redação dada pela Lei nº 12.063/2009.

Os legitimados para propor ação de inconstitucionalidade por omissão são os mesmos da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade.

A ação de descumprimento de preceito fundamental, prevista no § 1º do art. 102 da Carta de 1988 é, segundo Meirelles (2012, p. 806), a via constitucional

destinada a arguir o descumprimento de preceito fundamental, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual e municipal, inclusive os anteriores à Constituição, como prevê a Lei nº 9.882, de 3.12.99, que dispõe sobre o processo e julgamento dessa arguição.

A ação de descumprimento de preceito fundamental é ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal e tem por objeto, segundo o art. 1º da Lei nº 9.882/1999, evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público.

Ainda, de acordo com a Lei nº 9.882/1999, podem propor essa ação todos os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade, na forma do disposto no art. 103, I a IX, da Constituição de 1988.

A ação de descumprimento de preceito fundamental tem caráter subsidiário, no sentido de que só pode ser ajuizada quando não houver outro meio idôneo ou medida eficaz para sanar a lesividade.

---

<sup>16</sup> Reza o art. 283 da Constituição portuguesa:

1. A requerimento do Presidente da República, do Provedor de Justiça ou, com fundamento em violação de direitos das regiões autónomas, dos presidentes das Assembleias Legislativas das regiões autónomas, o Tribunal Constitucional aprecia e verifica o não cumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais.
2. Quando o Tribunal Constitucional verificar a existência de inconstitucionalidade por omissão, dará disso conhecimento ao órgão legislativo competente.

## 1.5 EXPERIÊNCIAS DE JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA EM OUTROS PAÍSES

Como salientado, a judicialização da política é fenômeno ocorrente nas democracias contemporâneas. Nesse sentido, são inúmeros os exemplos desse fenômeno na América Latina, nos Estados Unidos e na Europa.<sup>17</sup>

Em se tratando de América Latina, Ansolabehere (2005, p. 39, tradução nossa) assinala que,

nos países da América Latina e em muitas novas democracias, a reflexão acerca da relação entre política e direito tomou um novo rumo. Depois de centrar-se na dependência do poder judiciário com respeito ao poder político, ante a crescente importância que adquire a atividade judicial, inicia uma virada em direção à forma em que o poder judiciário intervém e processa conflitos políticos. Em outros termos, a balança começou a inclinar-se desde a preocupação pela dependência do poder judiciário à preocupação pela dependência do poder político das decisões judiciais. A tematização das citadas judicialização da política e politização da justiça toma parte desse novo impulso.

Ansolabehere (2005) examina as relações entre o Judiciário e o poder político na Argentina e no México, com base na jurisprudência das Cortes Supremas desses países, entre 1983 e 2001, na Argentina, e entre 1988 e 2001, no México, concluindo que existem dois modelos diferentes, no que concerne ao posicionamento diante da judicialização da política.

Assim, para Ansolabehere (2005, p. 45, tradução nossa),

um modelo em que se encaixa a Suprema Corte da Argentina, a que denominaremos “árbitro prudente”, porque tende a problematizar e a definir os limites de suas funções, e outro que denominaremos “árbitro assumido”, em que não se observa expressa preocupação para definir os limites de sua função, e que corresponde à Suprema Corte de Justiça mexicana.

Observa Ansolabehere (2005, p. 50) que a posição de árbitro prudente, atribuída à Corte Suprema de Justiça argentina, significa que “a Corte não deve envolver-se nos conflitos entre poderes políticos quando ainda não se tenham esgotados os procedimentos prévios”.

---

<sup>17</sup> Embora não seja o objetivo deste trabalho investigar com profundidade a experiência da judicialização da política em outros países, algumas considerações sobre o assunto são importantes para a compreensão desse fenômeno em escala global.

Em contraposição à congênere argentina, a Suprema Corte de Justiça mexicana atua como árbitro assumido, segundo Ansolabehere (2005, p. 51, tradução nossa), “na resolução do conflito político e no estabelecimento de limites à política. É uma Corte não preocupada com os limites de sua função. Ante o conflito, decide, ainda que nem sempre em forma garantista, com respeito aos direitos”.

Ao analisar a ocorrência do fenômeno da judicialização na Colômbia, Yepes (2007, p. 54) assinala que esse país,

nas últimas duas décadas, conheceu formas importantes de judicialização da política em numerosos campos, mas talvez os mais significativos tenham sido os seguintes: (a) a luta contra a corrupção política e pela transformação das práticas políticas; (b) o controle dos excessos governamentais, em especial nos estados de exceção; (c) a proteção de grupos minoritários e da autonomia individual; (d) a proteção de populações estigmatizadas ou em situações de debilidade manifesta e, por último, mas nem por isso menos importante; (e) a gestão da política econômica, devido à proteção judicial dos direitos sociais.

Nos Estados Unidos, a judicialização da política é fenômeno verificado desde o paradigmático caso *Marbury v. Madison*, de 1803, quando a atuação do Judiciário no controle da constitucionalidade das leis passou a exercer um papel de destaque na vida política e social daquele país. Transpareceram do voto do juiz John Marshall, *Chief Justice* da Suprema Corte, as conexões entre a questão política, de um lado, e a discricionariedade administrativa e a lesividade do direito individual, de outro, conexões que viriam repercutir sobre toda a doutrina mundial acerca do tema.

Antes mesmo da autoafirmação da Suprema Corte como guardiã da Constituição, Hamilton (2003), no Federalista nº 78, já tinha lançado as bases daquilo que se conhece como revisão judicial (“*judicial review*”), ao afirmar o papel dos tribunais judiciários de declarar nulos os atos contrários à Constituição, ressaltando, assim, a missão política do Judiciário norte-americano.

Nesta esteira, são as palavras de Madison (2003, p. 460):

Muito mais razoável é a suposição de que a Constituição quis colocar os tribunais judiciários entre o povo e a legislatura, principalmente para conter essa última nos limites das suas atribuições. A Constituição é e deve ser considerada pelos juízes como lei fundamental; e como a interpretação das leis é a função especial dos tribunais judiciários, a eles pertence determinar o sentido da Constituição, assim como de todos os outros atos do corpo legislativo.

Mas foi a partir do século XX que a Suprema Corte dos Estados Unidos passou a acolher entendimentos em favor da efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais, notadamente em sede de revisão judicial (“*judicial review*”).<sup>18</sup>

Hoje, os autores exaltam o papel das Cortes norte-americanas como o ramo mais importante do denominado *Government*, em que se incluem o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Segundo Dworkin (1999, p. 15), “nenhum ministério é mais importante do que nossos tribunais”.

Para se ter uma ideia do prestígio do Judiciário norte-americano, em especial da Suprema Corte, Vile (1995) pontua que durante toda a história da instituição somente quatro de suas decisões foram contestadas e revogadas pelo Legislativo, resultando nas emendas onze, catorze, dezesseis e vinte e seis.

Na verdade, a capacidade do Judiciário norte-americano de influir no modo como funcionam as instituições daquele país é enorme e parece aumentar com o passar do tempo.

Com efeito, o último capítulo da eleição presidencial norte-americana de 2000 foi escrito pela Suprema Corte, no julgamento do caso *Bush versus Gore*. Observa Tavares (2011) que esse caso foi judicializado quando os juízes determinaram a conclusão da contagem dos votos no Estado da Flórida, onde se constatou uma diferença inferior a 0,05% do total de votos entre os candidatos. Essa pequena diferença exibida no resultado final implicava, necessariamente, em face da legislação eleitoral norte-americana, a recontagem automática dos votos, razão pela qual os candidatos vieram a pleiteá-la em alguns locais desse Estado.

A pequena margem na vitória de Bush tornara o resultado da Flórida crucial para definir as eleições no colégio eleitoral. A questão acabou sendo decidida pela Suprema Corte, que declarou a inconstitucionalidade do processo de recontagem dos votos, dando a vitória a Bush.

Em janeiro de 2010, decisão da mesma Suprema Corte reverteu disposições da legislação norte-americana que vigoraram nas últimas duas décadas sobre financiamento de campanhas e que tinham como objetivo limitar os gastos de campanhas e aumentar a

---

<sup>18</sup> Mencionem-se, a propósito, os casos *Brown v. Board of Education* (1954) e *Cooper v. Aaron* (1958).

transparência das fontes de financiamento político. Assim, ficou eliminado qualquer limite às doações que as empresas e corporações podiam fazer aos candidatos a cargos eletivos em campanha eleitoral.

Essa decisão da Suprema Corte abriu novos caminhos para os gastos políticos das pessoas jurídicas nos Estados Unidos e influenciou o cenário da disputa eleitoral de 2010 naquele país.<sup>19</sup>

Na Europa, são também inúmeros os casos ocorrentes do fenômeno da judicialização da política. Aos tribunais constitucionais europeus cabem não apenas solucionar os conflitos suscitados entre jurisdições e atividades administrativas ou a constitucionalidade das leis e tratados internacionais, como também decidir sobre as violações dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

Assim, na Inglaterra, a intervenção do Judiciário, conforme Castro (1997, p. 149), se fez presente na “proibição administrativa, estabelecida pelo governo de Margaret Thatcher, de formação de sindicatos no serviço público, bem como na política de fechamento de escolas do sistema público de ensino secundário, sem consulta prévia aos pais de alunos”.

Na França, os efeitos da intervenção do Conselho Constitucional sobre a ordem política têm sido relevantes. Nesse sentido, Castro (1997, p. 149) assinala que o papel desse órgão “foi decisivo para a sorte de diversas iniciativas de reforma, tais como o programa de nacionalização patrocinado pelo governo de François Mitterrand, a política universitária e a política de competitividade incluída na Lei de Imprensa de 1984”.

Na Alemanha, de modo idêntico, a atuação do Tribunal Constitucional tem orientado definitivamente a vida e os debates políticos. Todos os movimentos político-constitucionais alemães trouxeram consigo processos de conscientização política da magistratura. O legislador alemão está submetido ao direito e sabe que suas ações poderão ser controladas judicialmente.

---

<sup>19</sup> Examinando esses julgamentos, assinala Dworkin (2011, p. 405) que “uma falange de juízes com as mesmas ideias pode, de facto, anular leis que são populares, comprometer políticas populares e alterar de forma crítica as instituições e os processos eleitorais. No exercício desse poder, podem cometer erros graves. Nos anos 30 do século passado, o Supremo Tribunal provocou muitos danos, ao considerar inconstitucionais grandes partes da legislação do *New Deal* do presidente Franklin Roosevelt, bem como nos primeiros anos do mandato do presidente John Roberts, ao atacar programas de alívio da tensão racial e da discriminação. O Supremo Tribunal prejudicou a democracia pela maneira como resolveu as eleições presidenciais de 2000 e na sua recente decisão, de 5 contra 4, de que as empresas não podem ser impedidas de gastar o que quiserem em publicidade televisiva negativa para derrotarem os legisladores que se opõem aos seus interesses”.

Para Favoreu (2004, p. 76),

a possibilidade de o Tribunal Constitucional solucionar todo conflito de atribuições entre os órgãos constitucionais ou entre a Federação e os Länder confere ao juiz constitucional um poder de arbitragem enorme. Finalmente, a Corte Constitucional exerceu uma função indispensável no estabelecimento e no fortalecimento da coesão da sociedade política, sendo ao mesmo tempo um elemento estabilizador e uma força de integração.

Lembra Castro (1997, p. 149) que, na Alemanha,

a atuação do Poder Judiciário revelou-se de extrema importância para a determinação da dinâmica do processo político e de seus resultados em diversas áreas substantivas, que vão desde a política externa (*Ostpolitik*) até a política universitária e a política de relações industriais.

Na verdade, assinala Stern (1987) que, sem a judicialização do texto constitucional, é quase impossível o cometimento de violações à Constituição. Apesar de não existir cláusula geral que consagre a Justiça Constitucional, considerando as amplas competências do Tribunal Constitucional alemão, não há qualquer questão relevante que não possa ser apreciada pela Corte. O princípio da separação de Poderes na Alemanha não tem tanto a função de assegurar a liberdade como também a de garantir a Constituição. (STERN, 1987, p. 372-373).

Na Espanha, a jurisprudência do Tribunal Constitucional é considerável, notadamente em decorrência do *recurso de amparo* e das *sentenças interpretativas*, de modo que a própria Corte espanhola chegou a denominar-se “guardiã da Constituição”, no sentido de, conforme Ruiz (2011, p. 94, tradução nossa), “[...] garantir a primazia da Constituição e assegurar o correto funcionamento do sistema de produção normativa, depurando e anulando as normas impugnadas que se apartam do dito sistema”.

Não obstante, a atuação política do Tribunal Constitucional espanhol tende a tornar-se cada vez mais importante, à medida que contribui para reduzir e pacificar os conflitos entre o Estado e as Comunidades Autônomas, principalmente as mais poderosas, que são a Catalunha e o País Basco.

Na Itália, assinala Castro (1997, p. 149) que

a politização da magistratura judicial através de reformas na estrutura da carreira e dos órgãos de representação profissional desde o final da década de 1960, determinou um aumento de intervenções judiciais em setores como as relações industriais, a defesa de interesses difusos e a repressão ao terrorismo (e mais recentemente à corrupção).

Daí por que a atuação da Corte Constitucional italiana tem sido decisiva para o exercício do direito de greve, a aplicação dos direitos fundamentais nas relações entre particulares e o combate ao crime organizado e à corrupção na política.

Como se observa, a judicialização da política é fenômeno que se verifica em escala global. Em diferentes partes do mundo e em épocas diversas, os tribunais vêm-se destacando como protagonistas de decisões sobre questões de largo alcance político ou de implementação de políticas públicas.

## 2 GOVERNANÇA ELEITORAL

### 2.1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre governança eleitoral são recentes na literatura especializada e ganharam importância a partir da preocupação básica de assegurar – tanto nas democracias emergentes como nas democracias consolidadas – a credibilidade das eleições, no sentido de torná-las livres, transparentes e aceitas pelos participantes da disputa política.

Marchetti (2008, p. 22) salienta que

essa recente literatura argumenta que a governança eleitoral – entendida como o conjunto de regras e instituições que definem a competição político-eleitoral – foi uma variável negligenciada nos estudos sobre transição e consolidação democrática em função de um predomínio do foco nas questões normativas, como os sistemas de governo e as fórmulas eleitorais adotados.

Mozaffar e Schedler (2002, p. 7, tradução nossa), citado por Marchetti (2008), assim conceituam governança eleitoral:

Governança eleitoral é o conjunto mais amplo de atividades que cria e mantém o amplo quadro institucional em que a votação e a competição eleitoral ocorrem. Ela opera em três níveis: formulação da regra (*rule making*), aplicação da regra (*rule application*) e adjudicação da regra (*rule adjudication*). A formulação de regra envolve definir as regras básicas do jogo eleitoral; a aplicação de regra envolve implementar essas regras para organizar o jogo eleitoral; a adjudicação da regra envolve resolver os conflitos dentro do jogo eleitoral.

Caracteriza-se e se define, em suma, a governança eleitoral, segundo Mozaffar e Schedler (2002), pelo conjunto de regras e instituições que corroboram a competição político-eleitoral.

Analisando os diferentes níveis da governança eleitoral, Marchetti (2008, p. 24), assinala que

O *rule making* seria a escolha e a definição das regras básicas do jogo eleitoral. Nesse nível da governança eleitoral é que são determinados, por exemplo, a fórmula eleitoral, os distritos eleitorais, a magnitude das eleições, as datas em que serão realizadas e outras questões legais que permitam aos concorrentes a segurança de como o jogo será jogado. Aqui também são definidas algumas regras que pouca atenção recebem da literatura política, como as regras da (in)elegibilidade e da organização dos órgãos responsáveis pela administração das eleições. No *rule application*, temos a implementação e o gerenciamento do jogo eleitoral; por exemplo, o registro dos partidos, candidatos e eleitores, a distribuição das urnas, os procedimentos a serem adotados no dia das eleições e outras regras que garantam a



transparência, a eficiência e a neutralidade na administração do jogo. Podemos dizer que é o nível da administração do jogo eleitoral. Por fim, pelo *rule adjudication*, temos a administração dos possíveis litígios entre os competidores, o contencioso eleitoral. Ao dirimir e administrar as controvérsias na disputa eleitoral, nesse nível se determinam os procedimentos, executa-se a contagem dos votos e publicam-se os resultados finais da disputa eleitoral.

O quadro abaixo sintetiza os três níveis de governança eleitoral, segundo o conceito de Mozaffar e Schedler (2002) a que alude Marchetti (2008):

QUADRO 1 – NÍVEIS DE GOVERNANÇA ELEITORAL

<b>Rule making</b> (Legiferação)	<b>Rule application</b> (Administração e execução)	<b>Rule adjudication</b> (Contencioso)
Escolha e definição das regras básicas do jogo eleitoral, tais como:	Organização e administração do jogo eleitoral, tais como:	Solução das controvérsias e dos litígios. Publicação dos resultados, tais como:
<ul style="list-style-type: none"> <li>Definição da fórmula eleitoral (dimensão dos distritos, magnitude, etc).</li> <li>Condições de elegibilidade e casos de inelegibilidade.</li> <li>Perfil dos organismos eleitorais.</li> <li>Financiamento das campanhas eleitorais.</li> <li>Alistamento de eleitores e registro de candidatos, partidos e coligações.</li> <li>Definição da data das eleições.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar o alistamento de eleitores e o registro de candidatos, partidos e coligações.</li> <li>Garantir as condições materiais para a realização do voto.</li> <li>Assegurar a propaganda da realização das eleições.</li> <li>Fazer a distribuição das urnas.</li> <li>Promover campanhas educativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Processar e julgar as controvérsias e os litígios.</li> <li>Assegurar a correta aplicação das regras do jogo eleitoral.</li> <li>Garantir a normalidade e a transparência das eleições e a confiança nos resultados eleitorais.</li> </ul>

Fonte: Mozaffar e Schedler (2002) – The comparative study of Electoral Governance – Introduction.

Marchetti (2008, p. 24) lembra que esses níveis da governança eleitoral geralmente não são atribuições de um único órgão: “o *rule making* está definido quase sempre por normas constitucionais e pelos códigos eleitorais. Boa parte da governança eleitoral, porém, fica sob a responsabilidade de um órgão específico que trata, essencialmente, do *rule application* e do *rule adjudication*”.

Esse órgão incumbido da tarefa de conduzir as importantes tarefas que englobam todo o jogo eleitoral e – e, em última análise, de atuar como garante desse jogo – é conhecido na literatura especializada como *Electoral Management Body* (EMB).

## 2.2 MODELOS DE GOVERNANÇA ELEITORAL

Como *Electoral Management Body* (EMB), segundo Stroppiana (2008, p. 364, tradução nossa), entenda-se

o organismo ao qual é confiado, precisamente, a tarefa de gerir o processo eleitoral, mais precisamente gerir alguns ou todos os elementos fundamentais para o desenvolvimento das eleições que são assim identificados: a) a disciplina do eleitorado ativo; b) os procedimentos para a apresentação de candidaturas, c) o processo de votação; d) o processo do escrutínio; e) a determinação e declaração dos resultados. Define-se um EMB, portanto, como o organismo com a responsabilidade de conduzir, essencialmente, o processo eleitoral, bem como, eventualmente, quaisquer outras tarefas que acompanham a realização de eleições. Se os poderes são limitados a aspectos da legislação eleitoral de regência, esse organismo não é considerado um EMB.

Os modelos dos *Electoral Management Bodies* (EMBs) podem variar muito de país a país, especialmente quanto aos limites de atuação nos três níveis de governança eleitoral. Ou seja: há profundas variações na caracterização funcional desses organismos e um maior ou menor grau de acumulação e superposição dos diferentes níveis de governança eleitoral.

Observadores e instituições governamentais têm demonstrado interesse pela governança eleitoral. A preocupação da literatura especializada é exatamente estabelecer critérios para avaliar o desenho institucional dos *Electoral Management Bodies* (EMBs) e seu impacto no jogo eleitoral.<sup>20</sup>

Nesse diapasão, destaca Stroppiana (2008, p. 366, tradução nossa) que

se podem distinguir imediatamente duas formas de administração eleitoral. Segundo a forma predominante nas democracias consolidadas, procedimentos eleitorais são administrados por funcionários dos governos nacional e local, cuja neutralidade e imparcialidade é geralmente aceita pelo eleitorado. As democracias emergentes, por outro lado, registram uma tendência crescente de instituir organismos independentes de gestão eleitoral, a fim de construir uma tradição de imparcialidade (IDEA Internacional 2002, 37-44). Fala-se, respectivamente, de: a) modelo governamental (*governmental model*): o executivo, através de um ministério, geralmente o do tipo interior, e/ou órgão de governo local gestor das eleições; e b) modelo independente

---

<sup>20</sup> Nesse sentido, merece referência o estudo realizado, em 2000, por Rafael López-Pintor, com financiamento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), intitulado *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, que traça o perfil institucional e estabelece uma classificação desses organismos em 148 países situados na América do Norte, América Latina e Caribe, Europa, Oriente Médio, África e Ásia. Outro estudo de igual importância é o realizado, em 2002, pelo *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), organização intergovernamental que vem atuando, desde 1995, como apoiadora da democracia sustentável, além de observadora e centro de estudos das eleições realizadas pelo mundo. Tem 25 países membros e sede em Estocolmo, na Suécia, com escritórios na América Latina, África e Ásia. Esse estudo também avalia o perfil institucional dos *Electoral Management Bodies* (EMBs) pelo mundo.

(*independent model*): uma autoridade independente criada *ad hoc*, fora do aparato ministerial (executivo), e colocado precisamente na posição de independência estrutural, para administrar as eleições. Fala-se, finalmente, de: c) modelo misto (*mixed model*): formado por um componente ministerial e por um componente independente, de outra forma competente, em que o primeiro organiza as eleições, com o concurso, por várias razões, do segundo.

Segundo o autor (2008, p. 366), incluem-se no modelo governamental (“*governmental model*”) os seguintes países: Áustria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Reino Unido, República Tcheca, Suécia. Por sua vez, inserem-se no modelo independente (“*independent model*”) os países do leste da Europa, nomeadamente Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, Romênia e Eslovênia. Finalmente, integram o modelo misto (“*mixed model*”) a França, Espanha, Holanda, Portugal, Eslováquia e Hungria.

Acrescente-se que os países de origem anglo-saxônica, embora formalmente inseridos no modelo independente (“*independent model*”), comporta distinções entre os modelos existentes. Assim é que o Reino Unido e a Nova Zelândia possuem sua Comissão Eleitoral (“*Electoral Comission*”), com funções fundamentalmente regulatórias e sem atribuições administrativas relevantes. O Canadá não tem propriamente uma Comissão Eleitoral, mas um *Electoral Officer* (CEO), que é a autoridade responsável pela organização e realização das eleições federais e referendos naquele país.

Nos Estados Unidos, as atividades de governança eleitoral são de responsabilidade dos Estados federados, cabendo-lhes, segundo Rodrigues (1996, p. 136) “elaborar e adotar códigos eleitorais, criar departamentos, escritórios ou comissões para administrar as eleições, determinar as responsabilidades de autoridades eleitorais, bem como prescrever quaisquer alterações na legislação, nas instituições ou cargos dirigidos à administração de eleições nos respectivos Estados”.

Assim, como os Estados federados norte-americanos têm autonomia, as regras eleitorais se diversificam bastante, mas, de modo geral, a legislação eleitoral de cada Estado determina que um administrador-chefe das eleições seja designado, por meio de eleição ou nomeação. Em geral, esse encargo é conferido ao Secretário de Estado. Os Condados, por sua vez, são responsáveis pela coleta e contagem dos votos, incumbindo ao Legislativo de cada Condado dividir seu território em, no máximo, trinta distritos eleitorais, que podem ser subdivididos em *precincts* de votação, ou zonas eleitorais.

Por sua vez, a Comissão Federal de Eleições (“*Federal Election Commission*” – FEC), agência estatal independente, é o órgão responsável pela execução e controle da lei federal sobre financiamento e gastos públicos de campanha eleitoral. Conforme Rodrigues (1996, p. 142), “o trabalho executado pela FEC abrange três áreas: o financiamento público de eleições presidenciais, as contribuições e despesas realizadas no âmbito das eleições federais, e a divulgação de informações sobre financiamento de campanhas relatadas pelos comitês eleitorais”. A FEC é composta por seis comissários nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado, com mandato de seis anos, renovando-se a cada dois anos um terço dos membros. Cada ano, os comissários elegem, entre si, um presidente e um vice-presidente, que servirão naquela função pelo período de um ano.

Finalmente, no que toca ao contencioso eleitoral daquele país, lembra Rodrigues (1996, p. 14) que “a Constituição dos Estados Unidos não deixa pairar dúvidas sobre a preeminência da via política na resolução de impugnações e contestações em eleições para o Congresso Nacional”.<sup>21</sup> No entanto, a competência para decidir sobre os crimes eleitorais cabe aos tribunais federais, não havendo, assim, especialização na área jurisdicional relativamente à matéria.

Na França, são as prefeituras (“*mairies*”) as responsáveis pela administração das eleições. Elas têm a incumbência de organizar a lista de eleitores, passando pela recepção até o processamento dos votos. Junto às prefeituras, atuam o Instituto Nacional de Estatística e dos Estudos Econômicos, com a listagem geral de eleitores, o Governo Nacional, responsável pelos custos da eleição, e um corpo jurídico composto pelo juiz da eleição (primeira instância), da Corte de Cassação (segunda instância) e o Conselho Constitucional (terceira e última instância). Este último é composto por nove membros escolhidos pelo Presidente da República, pela Assembleia Nacional e pelo Senado (três para cada). A função desse corpo jurídico é apenas de decidir sobre a qualificação dos eleitos para o Parlamento. Há estruturas semelhantes em países como Alemanha, Espanha e Portugal.

Em se tratando da América Latina, há países que concentram as atividades da governança eleitoral no Poder Judiciário como o Brasil (Juízes e Juntas Eleitorais, Tribunais Regionais Eleitorais e Tribunal Superior Eleitoral), Chile (Tribunal Eleitoral) e a Costa Rica (Tribunal Supremo de Eleições). Na Argentina, embora cada província tenha autonomia para editar sua própria legislação e seus próprios órgãos eleitorais, a disciplina, a organização e o

---

<sup>21</sup> Com efeito, a 5ª seção do art. 1º da Carta norte-americana diz que “cada Casa do Congresso deverá ser juiz da eleição e da elegibilidade de seus próprios membros”.

controle do processo eleitoral nacional, inclusive o contencioso, cabe aos órgãos da Justiça Eleitoral Nacional. No Uruguai, a Corte Eleitoral, com suas Juntas Eleitorais Departamentais (órgãos permanentes) e suas Comissões Receptoras de Votos (órgãos temporários) exercem as funções da governança eleitoral. Na Venezuela, o Poder Eleitoral, de natureza nacional e autônoma, é exercido pelo Conselho Nacional Eleitoral como órgão diretor, tendo, como organismos subordinados, a Junta Nacional Eleitoral, a Comissão de Registro Civil e Eleitoral e a Comissão de Participação Política e Financiamento. No México, a administração e a execução dos procedimentos eleitorais estão a cargo do Instituto Federal Eleitoral, enquanto o processo e o julgamento dos contenciosos eleitorais são de responsabilidade do Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário.

Saliente-se que os modelos de governança eleitoral estão geralmente sujeitos a erros e falhas, cuja ocorrência pode, não raro, afetar a credibilidade das eleições e, por consequência, o jogo político.

### **2.3 MODELO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA ELEITORAL**

Remetendo para a realidade brasileira o conceito de *Electoral Management Body* (EMB), exposto precedentemente, resta evidente que a Justiça Eleitoral é a estrutura incumbida de exercer a governança eleitoral entre nós, nos seus três diferentes níveis: “*rule making*”, “*rule application*” e “*rule adjudication*”.<sup>22</sup>

Com efeito, a Justiça Eleitoral, no Brasil, concentra as atividades de governança eleitoral, nos seus vários níveis, que envolvem atribuições administrativas, executivas, normativas e jurisdicionais (contenciosas).

A Justiça Eleitoral nasceu com a Revolução de 1930, movimento liderado pelos Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul que culminou na deposição do Presidente Washington Luís e ascensão de Getúlio Vargas.

Lembra Marchetti (2008, p. 37) que

sua fundação foi inspirada pelas bandeiras levantadas à época: críticas à oligarquia competitiva, que tinha se instalado ao longo da primeira república, e o evidente

---

<sup>22</sup> Marchetti (2008) salienta que o Brasil é único país que concentra as atividades da governança eleitoral em um único *Electoral Management Body* (EMB), que é a Justiça Eleitoral, e que adota a “regra da interseção”, ou seja, os membros do EMB são também membros da Corte Suprema (no caso brasileiro, três ministros do Supremo Tribunal Federal integram o Tribunal Superior Eleitoral), além de excluir a participação do Poder Legislativo e o Poder Executivo na escolha e nomeação desses magistrados.

descrédito do processo eleitoral, marcado pelo poder dos coronéis e pelo ‘voto de cabresto’. [...] A combinação desses elementos denunciados pelos revolucionários de 30 atentava contra a legitimidade da competição pelo poder político e a confiabilidade nos resultados das urnas.

A governança eleitoral no Brasil nasceu, portanto, com a missão de estabelecer um novo padrão à competição política, em contraponto ao sistema eleitoral vigente na Primeira República, restringindo a participação dos interesses político-partidários na organização e na execução do processo eleitoral.<sup>23</sup>

Nessa época havia o que se chamava de “degola”, expressão que, para Porto (2000, p. 157),

indicava, na Primeira República, no Brasil, a não aprovação, e a conseqüente não diplomação, pelas comissões de reconhecimento do Senado e da Câmara de Deputados, de candidatos que a opinião pública julgava eleitos. Não existindo, ainda, a Justiça Eleitoral, que somente seria criada, no país, pelo Código Eleitoral de 1932, o julgamento das eleições, no fundo e na forma, e o reconhecimento dos eleitos, era entregue às próprias assembleias. A degola, no Parlamento, representava a etapa final do processo de aniquilamento das oposições. Começava-se pela fraude na eleição, pelos arranjos do alistamento, pela pressão oficial sobre os votantes; depois, pelos arranjos na apuração, com as atas falsificadas; e, afinal, o simulacro da verificação dos poderes, no que se chamou, também, de terceiro escrutínio.

Um dos primeiros atos do governo provisório, chefiado por Getúlio Vargas, foi a criação da comissão de reforma da legislação eleitoral. Em 24 de fevereiro de 1932, por meio do Decreto nº 21.076, promulgou-se o Código Eleitoral, criando a Justiça Eleitoral, que passou a ser responsável pelas atividades de governança eleitoral no Brasil.

A Constituição de 1934 consagrou no seu texto a Justiça Eleitoral, incluindo entre os órgãos do Poder Judiciário os juízes e os tribunais eleitorais. No entanto, em 1937, com a instalação do Estado Novo, a *Polaca*, Constituição outorgada por Getúlio Vargas, extinguiu a Justiça Eleitoral, aboliu os partidos políticos e suspendeu a realização de eleições.

A Justiça Eleitoral ressurgiu somente em 1945, pela chamada *Lei Agamenon* – Decreto-lei nº 7.586/1945, com a mesma estrutura anterior. A Constituição de 1946 restabeleceu a previsão do modelo pautado na "regra da interseção" com o Judiciário, na concentração das atividades da governança e na blindagem da interferência político-partidária no processo eleitoral.

---

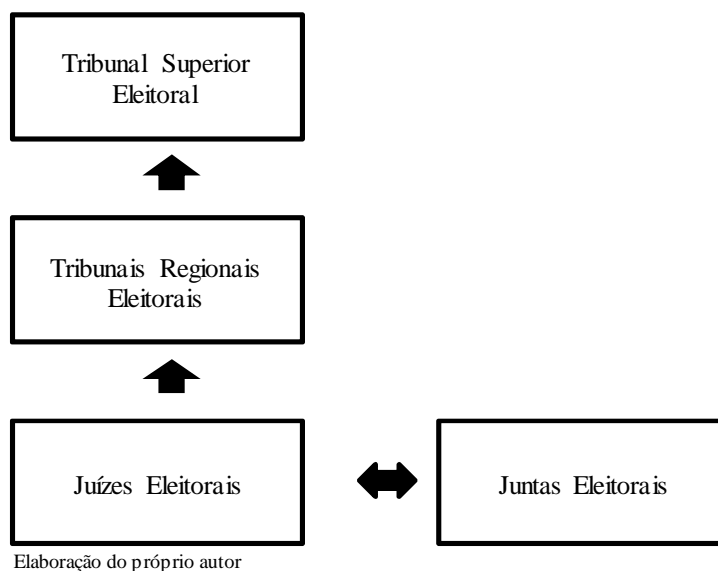
<sup>23</sup> O sistema eleitoral da Primeira República baseava-se na ampla autonomia dos chefes políticos locais em relação às elites dirigentes do centro do país. Por meio da chamada “política dos governadores”, o presidente da República, em troca do apoio desses chefes locais, não interferia nas práticas fraudulentas dos pleitos eleitorais estaduais.

Em 1950 foi editado um novo Código Eleitoral – Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950 –, sucedido pelo atual Código Eleitoral – Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. A Constituição de 1967 reproduziu os termos da Constituição de 1946, no que diz respeito ao modelo brasileiro de governança eleitoral.

Lembra Marchetti (2008, p. 39) que “desde então esse modelo persiste. Passamos pelo período democrático de 1946 a 1964, pelo regime militar e pela redemocratização, culminando na Constituição de 1988, e pouco desse modelo foi alterado”.

Com estrutura peculiar em nosso sistema judiciário, a Justiça Eleitoral encontra previsão nos arts. 118 a 121 da Constituição de 1988, sendo composta pelos seguintes órgãos: Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Eleitorais, Juízes Eleitorais e Juntas Eleitorais. Sua organização e manutenção são de responsabilidade da União, o que faz dela um dos ramos especializados do Poder Judiciário federal.<sup>24</sup>

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA DA JUSTIÇA ELEITORAL



<sup>24</sup> A Justiça Eleitoral brasileira não possui investidura própria. Os magistrados togados que a compõem são investidos temporariamente em tal condição com base em regras constitucionais e legais específicas, permanecendo vinculados e em exercício perante os órgãos de origem. São, por assim dizer, “tomados de empréstimo” de outros ramos do Judiciário nacional.

O Tribunal Superior Eleitoral, com sede em Brasília e jurisdição em todo o território nacional, é composto de sete membros, sendo três juízes escolhidos dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal, dois juízes escolhidos dentre os ministros do Superior Tribunal de Justiça e dois juízes nomeados pelo presidente da República e escolhidos dentre seis advogados indicados pelo Supremo Tribunal Federal, que, geralmente, militam na área eleitoral.<sup>25</sup>

Como salienta Marchetti (2008, p. 40), “o Tribunal Superior Eleitoral é o órgão superior para decisões sobre a administração e a execução do processo eleitoral e a instância máxima para as atividades do ‘*rule application*’ na governança eleitoral brasileira. Além disso, é a última instância do recurso do contencioso eleitoral (‘*rule adjudication*’)”.

Note-se que a composição da instância máxima da governança eleitoral brasileira é estabelecida em interseção com a Corte Suprema, haja vista que três ministros do Supremo Tribunal Federal integram o Tribunal Superior Eleitoral.

Os Tribunais Regionais Eleitorais, com sede na capital de cada Estado, participam também da administração e da execução do processo eleitoral (“*rule application*”) e funcionam como órgãos de segunda instância do contencioso eleitoral (“*rule adjudication*”). São compostos por sete membros, sendo dois juízes escolhidos dentre os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados, dois juízes escolhidos dentre os juízes de direito também dos Estados, um juiz federal indicado pelo correspondente Tribunal Regional Federal e dois juízes nomeados pelo presidente da República dentre seis advogados indicados pelos Tribunais de Justiça dos Estados.

Os juízes eleitorais são juízes de direito pertencentes aos Tribunais de Justiça dos Estados e designados pelos Tribunais Regionais Eleitorais para presidir as zonas eleitorais. Exercem a jurisdição eleitoral cumulativamente com a jurisdição comum. Participam também da administração e da execução do processo eleitoral e funcionam como órgãos de primeira instância do contencioso eleitoral.

As juntas eleitorais são órgãos colegiados temporários, constituídos pelos Tribunais Regionais Eleitorais sessenta dias antes das eleições e extintos logo após o término dos seus trabalhos. Atuam somente nas fases finais do processo eleitoral e têm como missão

---

<sup>25</sup> É importante destacar que os integrantes do Tribunal Superior Eleitoral continuam a exercer suas atividades no Supremo Tribunal Federal, no Superior Tribunal de Justiça e na advocacia, de forma concomitante ao exercício das suas funções naquela Corte. Aos advogados impede-se, tão somente, o exercício da advocacia na Justiça Eleitoral, durante o período dos seus mandatos como magistrados eleitorais.



principal a apuração e a totalização dos votos. Nas eleições municipais, as juntas eleitorais permanecem até a proclamação dos resultados das eleições e a diplomação dos eleitos.

Assinala Silva (2012, p. 584) que

os membros dos tribunais e os integrantes das juntas eleitorais, no exercício de suas funções, e no que lhes for aplicável, gozarão de plenas garantias e serão inamovíveis, sendo que os juízes dos Tribunais Eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, nunca por mais de dois biênios consecutivos, e terão substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.

Ressalte-se que a Justiça Eleitoral detém, ainda, a atribuição de regulamentar a legislação eleitoral por meio de resoluções (“*rule making*”), de modo a tornar uniforme a aplicação da lei eleitoral em todo o território nacional e, no mesmo diapasão, a resolver impugnações a decisões de caráter administrativo e responder a *consultas*, formuladas em tese, que se refiram à interpretação da legislação eleitoral e de seus regulamentos.

As competências normativas da Justiça Eleitoral decorrem do art. 23, IX, da Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral); do art. 105 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições); e do art. 61 da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos). Nesse sentido, cabe ao Tribunal Superior Eleitoral a expedição dos atos regulamentares relativos a todas as fases do processo eleitoral, mediante *resoluções*, as quais – pode-se afirmar – se classificam em duas categorias: i) as resoluções de caráter permanente, que não veiculam matérias diretamente relacionadas com as eleições;<sup>26</sup> e ii) as resoluções de caráter transitório, que veiculam as regras para a realização das eleições.<sup>27</sup>

Sobre as resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, salienta Gomes (2011, p. 61-62) que tais atos ostentam força de lei, porém,

ter força de lei não é o mesmo que ser lei! O ter força, aí, significa gozar do mesmo prestígio, deter a mesma eficácia geral e abstrata atribuída às leis. Mas estas são hierarquicamente superiores às resoluções pretorianas. Impera no sistema pátrio o princípio da legalidade (CF, art. 5º, II), pelo que ninguém é obrigado a fazer ou

<sup>26</sup> Citem-se, como exemplos, a Resolução TSE nº 21.538/2003, que “dispõe sobre o alistamento e serviços eleitorais mediante processamento eletrônico de dados, a regularização de situação de eleitor, a administração e a manutenção do cadastro eleitoral, o sistema de alistamento eleitoral, a revisão do eleitorado e a fiscalização dos partidos políticos, entre outros” e a Resolução TSE nº 22.610/2007, que “disciplina o processo de perda de cargo eletivo e de justificação de desfiliação partidária”.

<sup>27</sup> Mencionem-se, como exemplos, as resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral para cada pleito até o dia 5 de março do ano da eleição.

deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Reconhece-se, todavia, que as resoluções do TSE são importantes para a operacionalização do direito eleitoral, sobretudo das eleições, porquanto consolidam a copiosa e difusa legislação em vigor.

Por sua vez, as *consultas* podem ser formuladas perante as instâncias judiciais eleitorais, conforme o caso, por autoridades com jurisdição federal e estadual e órgãos de direção partidária de abrangência nacional ou estadual. Devem envolver questões em tese, em abstrato, isto é, desvinculadas de situações concretas, sobre matéria eleitoral prevista no texto constitucional ou na legislação ordinária e devem ser formuladas antes de iniciado o período eleitoral (arts. 23, XII, e 30, VIII, do Código Eleitoral).

As respostas às *consultas* não têm natureza vinculante, mas se revestem de singular importância por apontarem os balizamentos que deve seguir a Justiça Eleitoral em relação às matérias de sua competência.<sup>28</sup> No caso das consultas formuladas ao TSE, as respostas dadas são comumente incorporadas pelas instruções que a Corte Eleitoral publica sob a forma de resoluções para regular o processo eleitoral e que não estão submetidas ao princípio da anualidade (art. 16 da Constituição de 1988).

Como salientado, nosso desenho institucional da governança eleitoral para a administração, regulação e execução da competição política é concentrado no Judiciário, mais precisamente na Justiça Eleitoral.

Para Vale (2013, p. 322-323),

a criação da Justiça Eleitoral em 1932 permitiu o surgimento de um Judiciário especial, propício a um ativismo jurídico. Suas intervenções, sempre em busca do bom cumprimento da Lei Maior e de sua integridade, fizeram deste Judiciário um poder diferenciado e forte [...] Nessa mesma direção, encontramos a ideia de que o corpo político (o Legislativo e o Executivo) se demonstrou incapaz de controlar o processo eleitoral com a mesma integridade com que o Judiciário o faz.

Com relação ao modelo brasileiro de governança eleitoral, deve-se fazer referência também ao Ministério Público Eleitoral, que exerce relevante papel entre os atores que estão legitimados a movimentar a máquina judiciária. Apesar de a Constituição de 1988 não tratar diretamente da atuação do órgão ministerial em matéria eleitoral, a Lei Complementar nº 75/1993, que dispõe sobre a organização e as atribuições do Ministério

---

<sup>28</sup> Convém assinalar que os casos da verticalização das coligações e da fidelidade partidária, aqui estudados, emergiram de consultas formuladas por órgãos de direção partidária ao Tribunal Superior Eleitoral.

Público da União, prevê, no seu art. 72, *caput*, que a função eleitoral é típica do Ministério Público Federal, cabendo a sua atuação como fiscal da lei em todas as fases e instâncias do processo eleitoral.

Por sua vez, a Lei nº 8.625/1993, que estabelece normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, trata, no seu art. 32, III, do exercício da função eleitoral pelos Promotores de Justiça em primeira instância, deixando claro que também estes compõem a estrutura organizacional do Ministério Público Eleitoral.

Assim como a Justiça Eleitoral, o Ministério Público Eleitoral não tem investidura própria e, por consequência, seus integrantes são também, por assim dizer, “tomados de empréstimo” do Ministério Público Federal e do Ministério Público Estadual.

Em síntese, está o Ministério Público Eleitoral capacitado para intervir em todas as fases e em todas as instâncias do processo eleitoral, possuindo ampla legitimidade para o manejo de quase todas as ações postas à consideração da Justiça Eleitoral. Dispõe, igualmente, de amplo poder recursal, baseado nas funções de autor ou de fiscal da lei (“*custos legis*”) em matéria eleitoral.

Deve-se destacar ainda, nesse contexto, o papel exercido pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito eleitoral, que está adstrito, em sede de competência recursal, ao exame das decisões proferidas unicamente pelo Tribunal Superior Eleitoral que contrariarem o texto constitucional e as denegatórias de *habeas corpus* ou mandado de segurança, como prevê o art. 121, § 3º, da Constituição de 1988.

## 2.4 CONCLUSÃO

Como se observa, os estudos dos modelos dos *Electoral Management Bodies* (EMBs) ganharam destaque a partir da preocupação básica de assegurar a credibilidade das eleições, no sentido de torná-las livres, transparentes e aceitas pelos participantes do jogo político-eleitoral. As características desses modelos podem variar muito de país a país, particularmente quanto aos limites de atuação nos três níveis de governança eleitoral: *rule making*, *rule application* e *rule adjudication*.

No caso brasileiro, o modelo de governança eleitoral apresenta as seguintes características:

i) concentração das atividades de governança, nos seus vários níveis (“*rule making*”, “*rule application*” e “*rule adjudication*”) num único *Electoral Management Body* (EMB) – a Justiça Eleitoral – que envolvem atribuições administrativas, executivas, normativas e jurisdicionais (contenciosas);

ii) independência da Justiça Eleitoral em relação aos Poderes Legislativo e Executivo, já que a indicação e a seleção de seus integrantes são realizadas pelo próprio Judiciário;

iii) ausência de investidura própria: os magistrados que compõem a Justiça Eleitoral são “tomados de empréstimo” de outros ramos do Judiciário nacional;

iv) presença da regra de interseção – ou seja: a composição do Tribunal Superior Eleitoral – a instância máxima da governança eleitoral brasileira – é estabelecida em interseção com o Supremo Tribunal Federal, visto que dos sete ministros que o integram, três são oriundos da Corte Suprema.

## 3 DESENHO DA PESQUISA

### 3.1 METODOLOGIA: ESTUDO DE CASO

O método de pesquisa utilizado neste trabalho é o estudo de caso. Trata-se de metodologia de índole qualitativa, comumente utilizada nas pesquisas em ciências sociais. Como o próprio nome indica, a característica que distingue o estudo de caso dos demais métodos de investigação é o fato de ser um tipo de metodologia que se concentra no estudo pormenorizado e aprofundado, no seu contexto natural, de uma unidade de análise bem definida: o “caso”.

Mas o que é um “caso”? Quase tudo pode ser um caso: um indivíduo, um grupo, uma instituição, uma comunidade, um processo, um acontecimento, etc. Vejamos alguns conceitos de estudo de caso que se encontram na literatura.

Assim, Goode e Hatt (1979, p. 421-422) definem o estudo de caso como um método de olhar para a realidade social. “Não é uma técnica específica, é um meio de organizar dados sociais preservando o caráter unitário do objeto social estudado”. Para os autores (1979), o estudo de caso considera a unidade como um todo, incluindo o seu desenvolvimento (pessoa, família, conjunto de relações ou processos, etc.). Portanto, através do estudo de caso o que se pretende é investigar, como uma unidade, as características relevantes para o objeto da pesquisa.

Creswell (1997, p. 61) define o estudo de caso como a “exploração de um sistema limitado ou um caso (ou múltiplos casos) que envolve coleta de dados em profundidade e múltiplas fontes de informação em um contexto”. Segundo o mesmo autor (1997), “a noção de sistema limitado está relacionada com a definição de tempo e espaço, e o caso pode ser compreendido por um evento, uma atividade ou indivíduos”.

Segundo Yin (2010, p. 32), as múltiplas fontes de informação são constituídas por uma ampla variedade de evidências como documentos, artefatos, entrevistas, reportagens e observações. A definição de ‘contexto do caso’ abrange as situações em que se encontra o caso a ser estudado, como referências históricas, sociais, econômicas, entre outras.

A definição de Creswell (1997) é compartilhada por Yin (2010) em relação às múltiplas fontes de evidência, mas o autor ressalta que o estudo de caso é o método indicado

quando as questões “como” e “por que” são propostas em uma situação na qual o pesquisador “tem pouco controle sobre os eventos e quando o enfoque foco está sobre um fenômeno contemporâneo inserido no contexto da vida real” (YIN, 2010, p.22), o que o distingue de outros tipos de método de pesquisa.

Para Yin (2010), o estudo de caso pode ser tratado como importante estratégia metodológica para a pesquisa em ciências humanas, pois permite ao investigador um aprofundamento em relação ao fenômeno estudado, revelando nuances difíceis de ser vistas “a olho nu”. Além disso, favorece uma visão holística e integrada sobre os acontecimentos da vida real, destacando-se seu caráter de investigação empírica de fenômenos contemporâneos.

Assim, a escolha deste método de pesquisa deve-se ao fato de que o estudo de caso possibilita a exploração de situações políticas concretas e a investigação de “[...] um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos” (YIN, 2010, p. 39).

No presente trabalho, os estudos de caso – verticalização das coligações e fidelidade partidária – permitiram a análise dos votos proferidos pelos julgadores nas suas decisões, bem como o exame das características específicas de cada julgamento, no que tange aos argumentos interpretativos de que lançaram mão os ministros do STF e do TSE, fazendo-se a comparação dos casos e dos fundamentos principiológicos e hermenêuticos aplicados, considerando o momento histórico, o ambiente político e as características culturais.

Foram também realizadas entrevistas com o Ministro Gilmar Mendes (TSE/STF) e o Deputado Vilmar Rocha (PSD/GO), com vistas a colher as impressões e os pontos de vista desses atores sobre a judicialização da política no Brasil. Foram feitos, ainda, levantamentos de informações constantes de artigos, monografias, dissertações, teses, entrevistas e reportagens divulgadas pelos meios convencionais (jornais e revistas impressos) ou eletrônicos (sítios e páginas da web) sobre fatos ocorridos no âmbito do Congresso Nacional e das Cortes, ligados à temática em estudo.

Ademais, foram levantados e analisados os dados estatísticos relativos à iniciativa e à aprovação de proposições no âmbito do Legislativo sobre verticalização das coligações e fidelidade partidária, bem como à propositura e ao julgamento de demandas junto ao Tribunal

Superior Eleitoral e ao Supremo Tribunal Federal acerca desses casos, com o uso de planilhas, tabelas e gráficos.

Esses dados estatísticos referem-se ao período compreendido entre 1989 e 2013 e foram gerados pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal, pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal, a partir dos respectivos bancos de dados.

Quanto ao aspecto formal, utiliza-se o sistema autor-data para citações e o sistema numérico para notas de rodapé explicativas, por conta de serem os sistemas recorrentes no âmbito dos trabalhos acadêmicos nos mais diversos setores do conhecimento.

Em virtude da opção pelo sistema autor-data, as notas de rodapé são utilizadas para esclarecimento ou para incrementar a compreensão de alguma linha ou de algum parágrafo do texto.

Por se tratar de uma tese de doutorado, a necessidade de criação é tão importante quanto a revisão de literatura, o que explica a existência de trechos deste trabalho sem citações, transcrições ou referências a fontes, expressando, assim, a contribuição pessoal do autor a partir da atividade de reflexão feita em cima das leituras empreendidas para a realização deste trabalho. Nesse sentido, faz-se também o uso de apêndices – que são documentos elaborados pelo autor e acostados ao texto – com o objetivo de ilustrar, apoiar e suplementar a argumentação desenvolvida no trabalho.

Por fim, mencione-se a experiência do autor nas áreas de consultoria e assessoramento legislativo e parlamentar aos órgãos e membros da Câmara dos Deputados – o Plenário, a Mesa, as Comissões, as Lideranças e os Parlamentares – na formulação de políticas e diretrizes legislativas e na produção de instrumentos normativos de competência do Plenário, da Mesa, das Comissões e dos Deputados.

### **3.2 HIPÓTESES**

A pergunta básica que orienta a pesquisa é a seguinte: **o que torna possível e por que ocorre a expansão da atuação do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, levando-os a deliberar sobre questões políticas?**

A partir dessa pergunta básica, identificaram-se duas hipóteses que foram aplicadas aos estudos de caso objeto da tese, como possíveis causas da judicialização da política no Brasil.

### 3.2.1 HIPÓTESE 1

**A primeira hipótese é a de que a judicialização da política no Brasil decorre do crescente número de demandas<sup>29</sup> sobre questões de natureza política.**

Para a operacionalização da primeira hipótese, buscou-se examinar as demandas (ações/consultas) relativas à verticalização das coligações e à fidelidade partidária propostas no Tribunal Superior Eleitoral e no Supremo Tribunal Federal no período compreendido entre 1988 e 2013.

Preliminarmente, procurou-se abordar os novos direitos e os mecanismos para sua proteção que ganharam contornos constitucionais a partir da promulgação da Carta de 1988.<sup>30</sup>

Com efeito, a chamada *Constituição cidadã*<sup>31</sup> contém o mais generoso rol de direitos e garantias da nossa história constitucional.<sup>32</sup> Assim é que, logo no seu início, consagrou a dignidade da pessoa humana entre os fundamentos da nossa República (art. 1º, III) e a prevalência dos direitos humanos como um dos princípios cardiais das relações internacionais levadas a efeito pelo Brasil (art. 4º, III), além de dar um título exclusivo para os direitos e garantias fundamentais, conferindo-lhes aplicabilidade imediata (art. 5º, I) e *status* de cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, IV).

---

<sup>29</sup> Para os fins deste trabalho, incluem-se no conceito de demandas, além das ações judiciais propriamente ditas, as consultas formuladas ao TSE, nos termos do art. 23, XII, do Código Eleitoral. Trata-se de instrumentos utilizados pela Corte Eleitoral que têm causado mais impactos no jogo político-eleitoral (MARCHETTI, 2008), visto que as respostas são incorporadas pelas instruções que o TSE publica para regular o processo eleitoral. Mencionem-se, a propósito, as Consultas nºs 715/2002 e 1.398/2007, que deram origem às regras da verticalização das coligações e da fidelidade partidária, respectivamente.

<sup>30</sup> Conforme assinala Soares (2010, p. 23), “há uma vocação, na modernidade, para a constitucionalização do direito privado. Cada vez mais questões que dizem respeito às relações sociais são transferidas para o nível constitucional, na crença de que, assim, serão mais garantidas, mais respeitadas”. Esse fato implica uma maior participação do magistrado, sobretudo aquele que integra a Corte Suprema, nas questões relativas a direitos e garantias fundamentais.

<sup>31</sup> Essa expressão é atribuída ao Deputado Ulysses Guimarães, que presidiu a Assembleia Nacional Constituinte.

<sup>32</sup> Veja-se, a propósito, o Apêndice C sobre os direitos e garantias previstos nas Constituições brasileiras.



Sob o prisma dos direitos e garantias, o texto constitucional introduziu duas mudanças fundamentais: de um lado, reconheceu, além dos direitos individuais e coletivos, os direitos sociais, como o direito ao trabalho, à educação, à saúde, à alimentação, à moradia, ao lazer, à segurança e à previdência social; de outro lado, fortaleceu os instrumentos de proteção desses direitos, como a ação direta de inconstitucionalidade, a ação declaratória de constitucionalidade, a ação de descumprimento de preceito fundamental, o mandado de segurança individual e coletivo, o mandado de injunção, a ação popular e a ação civil pública.

Com relação à ação direta de inconstitucionalidade, embora as Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e a EC nº 1/1969 já a tivessem previsto em seus textos, a Carta de 1988 também inovou nessa área, ao alargar os agentes legitimados para ajuizá-la perante o Supremo Tribunal Federal.<sup>33</sup> Assim, ao conferir essa prerrogativa aos partidos com representação no Congresso Nacional, o texto constitucional aproximou os políticos da Corte Suprema.

Portanto, a par da consagração de novos direitos, a Constituição de 1988 colocou à disposição da cidadania um elenco de instrumentos processuais para assegurar a efetividade desses direitos, proporcionando condições para que toda e qualquer questão possa vir a ser judicializada. Em consequência, foi o Judiciário brasileiro, em especial o Supremo Tribunal Federal,<sup>34</sup> alçado a uma posição central na vida pública do País, responsável tanto pela solução de litígios de natureza individual e social, como os de natureza política.

Assim, para operacionalizar essa hipótese, foram examinados os dados estatísticos relativos à propositura e ao julgamento de demandas (ações/consultas) junto ao TSE e ao STF que visavam à tutela desses direitos, envolvendo a verticalização das coligações partidárias e a fidelidade partidária, como a ação direta de inconstitucionalidade, a ação declaratória de constitucionalidade, o mandado de segurança (individual e coletivo) e a ação de descumprimento de preceito fundamental, entre outras.

---

<sup>33</sup> Antes da promulgação da Constituição de 1988, somente o Procurador-Geral da República poderia propor ação direta de inconstitucionalidade. Agora, podem fazê-lo também as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o partido político com representação no Congresso Nacional e a entidade sindical ou órgão de classe de âmbito nacional (art. 103, incisos I a IX). Ressalte-se que esses agentes, de modo idêntico, estão capacitados para propor ação declaratória de constitucionalidade.

<sup>34</sup> Confira-se, nesse sentido, o Apêndice D sobre a evolução das competências do Supremo Tribunal Federal.

### 3.2.2 HIPÓTESE 2

**A segunda hipótese é a de que a judicialização da política no Brasil decorre da omissão do Congresso Nacional quanto à produção legislativa <sup>35</sup> sobre questões de natureza política.**

Para a operacionalização da segunda hipótese, buscou-se examinar se o protagonismo do Judiciário resulta da inércia do Legislativo em definir e aprovar agenda própria sobre matéria política, gerando uma espécie de lacuna legislativa. Assim, em face de um vácuo normativo, o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal passariam a exercer competência plena para editar regras para o caso concreto. Essa análise não se referiu a toda e qualquer produção legislativa do Congresso Nacional, mas, particularmente, aos casos a serem aqui estudados, que dizem respeito a questões partidárias e eleitorais.

Procurou-se, ademais, investigar se a judicialização seria uma decorrência da omissão do Legislativo para a edição de normas capazes de oferecer soluções para determinadas demandas ou conflitos de interesses. Essas soluções, por acarretarem ônus muito altos para os políticos, são deixadas, por vezes, para a decisão dos tribunais.

Nesse sentido, foram analisadas as proposições originadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal no período compreendido entre 1988 e 2013 sobre verticalização das coligações e fidelidade partidária, no que concerne à iniciativa e à aprovação dessas proposições.

Por fim, a partir da discussão teórica exposta no capítulo I, observe-se que a primeira hipótese encontra fundamentos em Ferreira Filho (1994), Arantes (2007), Sadek (2007), Barroso (2011<sup>a</sup> e 2011b) e Avritzer (2013), e a segunda hipótese, em Ferejohn (2002), Ibañez (2003), Grimm (2006) e Sadek (2009).

---

<sup>35</sup> Para os fins deste trabalho, a expressão “produção legislativa” se refere tanto à iniciativa das proposições como à transformação destas em espécies normativas, isto é, em leis ordinárias, leis complementares ou emendas constitucionais.

### 3.3 JUSTIFICAÇÃO DOS CASOS

Como salientado, trabalha-se nesta pesquisa com dois estudos de caso, delimitados e contextualizados, de natureza partidária e eleitoral, selecionados mediante critérios qualitativos, baseados na repercussão e na polêmica que despertaram no cenário jurídico-político brasileiro e no caráter inovador de que se revestiram na definição de regras eleitorais e partidárias: a verticalização das coligações e a fidelidade partidária.

O primeiro – verticalização das coligações – emergiu de uma decisão do Tribunal Superior Eleitoral proferida no julgamento da Consulta nº 715/2002, posteriormente mantida pelo Supremo Tribunal Federal, como decorrência da interpretação da regra contida no art. 6º da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), segundo a qual os partidos políticos que realizassem coligação para eleição de Presidente da República, estariam proibidos de formar coligações outras para a eleição de governadores de Estado, senador, deputado federal e deputado estadual. Tais coligações não poderiam repetir a coligação formada para a esfera presidencial, visto que, apesar de os partidos políticos gozarem de autonomia, teriam caráter nacional, segundo reza o inciso I do art. 17 da Constituição de 1988. Portanto, se um partido decidisse coligar-se nacionalmente para apoiar um candidato comum à Presidência da República, não poderia ser feita outra coligação estadual ou distrital distinta da coligação nacional.

A reação do Legislativo veio com a Emenda Constitucional nº 52/2006, que estabeleceu a regra da desverticalização, tendo o Supremo Tribunal Federal, no entanto, declarado a inconstitucionalidade da aplicação de suas regras às eleições que se realizariam em menos de um ano de sua aprovação, o que deu ao princípio da anualidade eleitoral, previsto no art. 16 da Constituição, a condição de *cláusula pétrea*.

O segundo – fidelidade partidária – adveio de uma decisão do Tribunal Superior Eleitoral, proferida no julgamento da Consulta nº 1.398/2007, posteriormente ratificada pelo Supremo Tribunal Federal, segundo a qual a troca de partido, pelo eleito, sem justa causa, poderia implicar a perda do mandato, já que este pertence ao partido, e não ao político. Esse entendimento levou os partidos que se sentiram prejudicados com o transfuguismo a requerer a cassação do mandato dos infieis e sua posterior substituição por seus suplentes, passando a fidelidade partidária a ser a norma a ser observada nos mandatos obtidos tanto pelo sistema proporcional quanto pelo sistema majoritário.

Na verdade, a infidelidade partidária não é tema novo na realidade política brasileira e, em outros momentos, o Judiciário teve a oportunidade de julgar questões envolvendo políticos que trocaram de partidos sem justa causa. O entendimento, no entanto, não era igual ao hoje adotado pela jurisprudência das duas Cortes.

Esses casos, que tiveram repercussão e produziram polêmica nos meios político e jurídico, situam-se no campo de atuação do Legislativo e não do Judiciário, o que mostra que as decisões do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal sobre essas questões ingressaram na arena de deliberação política. Além disso, o impacto das decisões decorrentes do julgamento desses casos produziram efeitos na dinâmica das relações entre Judiciário e Legislativo, consubstanciados na reação dos partidos e do Congresso Nacional, no que toca à propositura de ações judiciais e à iniciativa de proposições legislativas sobre esses temas.

## 4 ESTUDO DE CASO: VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES

### 4.1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre a verticalização das coligações teve início em 8 de agosto de 2001, em razão da consulta formulada pelos deputados federais Miro Teixeira, José Roberto Batochio, Fernando Coruja e Pompeo de Mattos ao Tribunal Superior Eleitoral, em nome da direção nacional do Partido Democrático Trabalhista (PDT), na qual se indagava sobre a regra contida no art. 6º da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), que faculta aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integrem a coligação para o pleito majoritário.

A referida consulta apresentava o seguinte teor:

“EXMO. SR. PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

MIRO TEIXEIRA, Deputado Federal do Partido Democrático Trabalhista – PDT, eleito pela população do Estado do Rio de Janeiro, JOSÉ ROBERTO BATOCHIO, Deputado Federal do Partido Democrático Trabalhista – PDT, eleito pela população do Estado de São Paulo, FERNANDO CORUJA, Deputado Federal do Partido Democrático Trabalhista – PDT, eleito pela população do Estado de Santa Catarina e POMPEO DE MATTOS, Deputado Federal do Partido Democrático Trabalhista – PDT, eleito pela população do Estado do Rio Grande do Sul vêm, com fulcro no art. 23, inciso XII da Lei nº 4.737 de 1965 – Código Eleitoral formular a presente Consulta sobre a seguinte situação em tese:

A Lei nº 9.504, de 1997, que "estabelece normas para eleições" dispõe, no que concerne ao disciplinamento das coligações, no caput de seu art. 6º, o que se segue: "Art. 6º É facultado aos Partidos Políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os Partidos que integram a coligação para o pleito majoritário."

Em face deste parâmetro normativo, indaga-se: pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para eleição de Presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos (E, F e G, que também possuem candidato à Presidência da República), visando à eleição de Governador de Estado da Federação?

Pelo exposto, em face da questão posta à suprema deliberação do Tribunal Superior Eleitoral ser formulada em tese, esperam os consulentes vê-la respondida, com a maior brevidade possível, tendo em vista a aproximação do período eleitoral.

Termos em que pedem e esperam deferimento.

Brasília, 08 de agosto de 2001

Dep. Miro Teixeira

Dep. José Roberto Batochio

Dep. Fernando Coruja

Dep. Pompeo de Mattos”.

Conforme se veiculou na época, a consulta feita pelo PDT tinha por objetivo resolver um problema político interno: assegurar a coligação que estava sendo construída entre PT e PDT para lançar a candidatura do Deputado José Genoíno ao Governo do Estado de São Paulo, haja vista que o Deputado Miro Teixeira teria levantado dúvidas sobre a constitucionalidade da formação de alianças nos Estados com partidos adversários na disputa presidencial.

Em face da disposição contida no art. 6º da Lei nº 9.507/1997, indagava-se se um determinado partido poderia celebrar coligação para eleição de Presidente da República com outros partidos e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos, os quais também possuíam candidato à Presidência da República, com vistas à eleição para Governador de Estado.

Após alguns meses de debate, os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, na sessão do dia 26 de fevereiro de 2002, por maioria, vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo Teixeira, decidiram responder negativamente à Consulta nº 715/2002, nos termos do voto do relator, Ministro Garcia Vieira, obrigando os partidos políticos a formarem alianças estaduais simétricas com as alianças nacionais.<sup>36</sup>

Na mesma sessão do dia 26 de fevereiro de 2002, foi editada a Resolução TSE nº 20.993, que dispunha sobre a escolha e o registro dos candidatos nas eleições de 2002, e cujo art. 4º, § 1º, reza:

Art. 4º.....  
 § 1º Os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato/a à eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador/a de estado ou do Distrito Federal, senador/a, deputado/a federal e deputado/a estadual ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato/a à eleição presidencial (Lei nº 9.504/97, art. 6º; Consulta nº 715, de 26.2.2002).<sup>37</sup>

<sup>36</sup> A Consulta nº 715/2002 resultou na edição da Resolução TSE nº 21.002/2002, com o seguinte teor: “Consulta. Coligações. Os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador de estado ou Distrito Federal, senador, deputado federal e deputado estadual ou distrital com outros partidos políticos que tenham, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial. Consulta respondida negativamente”.

<sup>37</sup> Essa disposição da Resolução TSE nº 20.993/2002 teve sua constitucionalidade questionada pela ADI nº 2.626/DF, ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), pelo Partido Liberal (PL), pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pelo Partido Popular Socialista (PPS). Com o mesmo objetivo, o Partido da Frente Liberal (PFL, atual Democratas – DEM) ajuizou a ADI nº 2.628/DF.

A partir dessa resposta (negativa) dada pelo TSE à Consulta nº 715/2002 foi instituída, no ordenamento jurídico brasileiro, a regra da verticalização das coligações, no sentido de que, se um partido se coligasse nacionalmente para apoiar um candidato comum à Presidência da República, não poderia fazer outra coligação estadual ou distrital distinta da nacional. Essa regra vigorou nas eleições de 2002 e 2006.

#### 4.2 DISCUSSÃO JUDICIAL DO CASO

Os argumentos expendidos pelo Tribunal Superior Eleitoral para motivar a tese vencedora na Consulta nº 715/2002, que decidiu pela verticalização de coligações, ou seja, pela obrigatoriedade de simetria entre as coligações majoritárias nacionais e estaduais, tendo como parâmetro a coligação formada para a disputa presidencial, giravam em torno de três aspectos: o primeiro se referia à extensão do entendimento firmado pela Corte Eleitoral na resposta à Consulta nº 382/19988, relativa à interpretação do art. 6º da Lei nº 9.504/1997; o segundo dizia respeito à interpretação do conceito de “circunscrição eleitoral” expresso no art. 86 da Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral); e o terceiro se referia à interpretação do disposto no art. 17, I, da Constituição de 1988, que estabelece o “caráter nacional” dos partidos políticos.

Quanto à resposta à Consulta nº 382/1998, cuja relatoria coube ao Ministro Néri da Silveira, assim se pronunciou o Tribunal Superior Eleitoral:

Coligações. 1. Lei nº 9.504, de 30.09.1997, art. 6º. 2. É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligação para eleição majoritária ou proporcional ou para ambas. 3. Quando partidos políticos ajustarem coligação para eleição majoritária e proporcional, ou seja, “para ambas”, só nessa hipótese, poderão ser formadas coligações diferentes para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário. 4. Não é admissível, entretanto, pluralidade de coligações para eleição majoritária (Governador e Senador). Se seis partidos constituírem coligação ao pleito de Governador, não será viável, por exemplo, que, apenas, quatro dentre esses partidos políticos formem coligação diferente para a disputa majoritária do cargo de Senador. Nada impedirá, entretanto, que a coligação se limite, tão-só, à eleição de Governador, disputando cada partido integrante da coligação, com candidato próprio, o Senado, ou desistindo de concorrer a este cargo. O mesmo poderá suceder se a coligação majoritária se restringir à disputa do pleito de Senador, hipótese em que cada partido dessa coligação terá direito a concorrer com candidato próprio a Governador, ou não disputar o pleito a este último cargo. 5. Relativamente à eleição proporcional, em que se admitem coligações diferentes dentre os partidos integrantes da coligação majoritária, será cabível a existência de uma ou mais coligações para a eleição de Deputado Federal, o mesmo se afirmando quanto a Deputado Estadual, sendo ainda

possível que partido componente da coligação à eleição majoritária delibere, em convenção, disputar, não coligado, o pleito proporcional, ou para Deputado Federal, ou para Deputado Estadual, ou para ambos. Da mesma forma, não há empecilho jurídico no sentido de partido da coligação majoritária, compondo-se com outro ou outros, dessa mesma aliança, para eleição proporcional federal, resolva constituir lista própria de candidatos à Assembleia Legislativa. Pode, à evidência, a coligação majoritária disputar, com sua composição integral, também, o pleito proporcional federal, ou estadual, ou ambos. 6. O que não se tem por admissível, em face do art. 6º da Lei nº 9.504/1997, existente coligação majoritária, é a inclusão de partido a ela estranho, para formar com integrante do referido bloco partidário aliança diversa destinada a disputar eleição proporcional. 7. O art. 6º da Lei nº 9.504/1997, embora estabelecendo ampla abertura, quanto às composições partidárias ao pleito proporcional, adotou, todavia, parâmetro inafastável, qual seja, manter-se fechada a aliança partidária que ampara a eleição majoritária, admitindo que, na sua intimidade, os partidos dela integrantes se componham, para a eleição proporcional, como for da conveniência de cada um, dentro da circunscrição. Desse modo, o grupo de partidos constituído, a sustentar a eleição majoritária, disporá, entre si, como for do interesse de cada agremiação, no que concerne ao pleito a Deputado Federal e Deputado Estadual.

Com relação ao primeiro aspecto, observe-se que, na resposta à Consulta nº 382/1998 sobre a interpretação do art. 6º da Lei nº 9.504/1997, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu que, dentro de um mesmo Estado, não poderia um partido integrar coligações distintas para disputar os cargos de governador e senador. Nesse sentido, um partido só poderia formar coligações para a disputa dos dois cargos se fossem integradas ambas pelos mesmos partidos. Para os partidos que tivessem lançados candidatos a governador ou a senador em coligação, restava-lhes a opção de lançar candidato a governador em coligação e a senador isoladamente ou candidato a senador em coligação e a governador, sem integrar aliança partidária alguma. A coligação deveria restringir-se ao pleito de governador ou ao de senador, e aos partidos dela integrantes seria facultado disputar as eleições para um ou outro cargo, isoladamente, ou desistir da disputa de um deles.

Decidiu também o Tribunal Superior Eleitoral que os partidos integrantes da coligação majoritária poderiam apenas formar coligações proporcionais entre si. Os partidos poderiam constituir coligações menores dentro do grupo total da aliança majoritária. Ainda que todos os partidos integrantes da coligação majoritária não participassem da coligação proporcional, não poderia esta admitir um novo integrante – isto é: um partido que não integrasse a aliança majoritária não poderia participar de coligação para as eleições proporcionais com os partidos que estivessem disputando as eleições majoritárias em coligação.



Com respeito ao segundo aspecto, o Ministro Nelson Jobim, na resposta à Consulta nº 715/2002, deixou assentado em seu voto que

a expressão "*DENTRO DA MESMA CIRCUNSCRIÇÃO*" opera como definidor do âmbito de validade espacial da norma jurídica. A lei limita, à mesma circunscrição - "(...), dentro da mesma circunscrição, (...)", a faculdade de: "(...), celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, (...)". A faculdade, contida na regra, só tem uma direção: *DENTRO DA MESMA CIRCUNSCRIÇÃO*". Dessa regra, que institui uma faculdade unidirecional, decorre, também, uma proibição. Ao facultar a celebração de coligações somente "*DENTRO DA MESMA CIRCUNSCRIÇÃO*", não está facultando a celebração de coligações que não sejam "*DENTRO DA MESMA CIRCUNSCRIÇÃO*". Logo, há uma faculdade e uma proibição. Faculta, "*DENTRO DA MESMA CIRCUNSCRIÇÃO*". E proíbe, fora dela. Pergunto: O que significa essa proibição? Como se entender essa proibição? Temos três circunscrições: a federal; a estadual; e a municipal. Afasto, nessa análise, a circunscrição municipal. A eleição, na circunscrição municipal, é em momento diverso das demais. Para o jargão eleitoral, ela é uma "*eleição solteira*". O problema não se põe na eleição municipal. O problema se põe, isto sim, na eleição para presidente da República - que é nacional - e nas eleições para governador, senador/es e deputados federais e estaduais - que é estadual. Essas se realizam simultaneamente. Pergunto: O que significa a lei ter facultado a celebração de coligações somente "*DENTRO DA MESMA CIRCUNSCRIÇÃO*" e, *contrario sensu*, ter proibido fora da mesma circunscrição? Poder-se-ia iniciar respondendo que é impossível a realização de coligações fora da mesma circunscrição. Nessa hipótese, a expressão "*DENTRO DA MESMA CIRCUNSCRIÇÃO*" seria inútil. É regra de hermenêutica que a lei não tem expressões inúteis. Essa proibição só faz sentido se - e somente se - ela disser respeito às relações entre as coligações nacionais e as estaduais. Fora disso, não faz sentido. É verdade que os votos dados na eleição para presidente da República não se comunicam com os votos dados na eleição para governador. Da mesma forma, os votos dados para a eleição de governador não se comunicam com os votos dados para eleição de senador, como também não se comunicam com os votos dados para as eleições proporcionais. Todas as quatro são eleições não vinculadas. O eleitor pode votar, em cada uma delas, para candidatos de partidos ou coligações diversas. Por aí a proibição não opera. A proibição contida no art. 6º somente pode ter por objeto a relação entre as coligações nas circunscrições nacional e estadual. Como é evidente, a circunscrição nacional contém a estadual, como esta contém a circunscrição municipal. A nacional abrange a estadual, como a municipal. Dirige-se à proibição de coligações híbridas.

Como se observa, segundo o Ministro Nelson Jobim, se a expressão "mesma circunscrição", contida no art. 6º da Lei nº 9.504/1997, dissesse respeito somente ao Estado, não faria sentido. Para ele, coligações para governador, senador, deputados federais e deputados estaduais são feitas dentro de um mesmo Estado, considerando que o distrito eleitoral desses pleitos é estadual. Daí porque não teria cabimento afirmar que as coligações deveriam ser realizadas dentro de uma mesma circunscrição. Entretanto, invocando uma regra de hermenêutica jurídica, segundo a qual a lei não contém expressões inúteis, entendeu o ministro Nelson Jobim que, ao reportar-se ao Estado, a disposição legal estaria se referindo à circunscrição nacional, que engloba as circunscrições estaduais e municipais. Disso também decorre a extensão da decisão da Consulta nº 382/1998 para a Consulta nº 715/2002.

Contrariamente à opinião exposta pelo Ministro Nelson Jobim, no seu voto vencido o Ministro Sepúlveda Pertence entendeu que

a circunstância de a eleição presidencial – que tem por circunscrição todo o País -, realizar-se na mesma data das eleições federais e estaduais na circunscrição de cada Estado (L. 9504/97, art. 1º, parágrafo único, I) - é acidental e não afeta a recíproca independência jurídica das respectivas circunscrições, nem dá margem ao raciocínio, de sabor geográfico, de que o território do País compreende o território das unidades federadas.

Assim, discordou o Ministro Sepúlveda Pertence do entendimento de que a Consulta nº 715/2002 decorreria, necessariamente, da resposta à Consulta nº 382/1998. Para ele, a proibição das coligações assimétricas aplica-se apenas no âmbito de cada circunscrição, mas a exigência de coerência não vincula as coligações das circunscrições estadual e nacional, pois a única eleição majoritária que ocorre na circunscrição nacional é a presidencial.

Finalmente, com relação ao terceiro aspecto, ou seja, a exigência constitucional do caráter nacional dos partidos políticos (art. 17, I, da Constituição de 1988), prevaleceu o entendimento de que não seria possível respeitar o caráter nacional se os partidos não mantivessem a coerência de suas coligações nas distintas unidades federativas.

Nesse diapasão, consignou o Ministro Nelson Jobim que a exigência do caráter nacional dos partidos políticos implicaria a verticalização das coligações, visto que

admitir coligações estaduais assimétricas com a decisão nacional é se opor ao "*CARÁTER NACIONAL*" e à "*AÇÃO DE CARÁTER NACIONAL*", que a Constituição e a lei impõem aos partidos. A condição do "*CARÁTER NACIONAL*", tanto da Constituição como da lei, é incompatível com coligações híbridas, que não respeitem o paradigma nacional. Esse é o caminho para o fortalecimento dos partidos, como instrumentos nacionais da democracia brasileira. É essa a opção do sistema legal brasileiro, que luta contra os vícios regionalistas que vêm do início da República [...] A autonomia dos partidos restringe-se à 'definição de sua estrutura interna, organização e funcionamento' (CF, art. 17, § 1º). Não têm eles o poder de dispor sobre o "*CARÁTER NACIONAL*" exigido pela Constituição e pela lei.

Demonstrando concordância com a opinião do Ministro Nelson Jobim, a Ministra Ellen Gracie, em seu voto, destacou que

mais ainda reforça esta minha convicção o fato de que, ao cidadão-eleitor, esta interpretação sinaliza no sentido da coerência partidária e no da consistência ideológica das agremiações e das alianças que se venham a formar, com inegável aperfeiçoamento do sistema político-partidário.

Mais uma vez discordando dos argumentos do Ministro Nelson Jobim, no seu voto vencido o Ministro Sepúlveda Pertence entendeu que o caráter nacional dos partidos remete apenas à vedação de se criarem partidos políticos locais. Quanto à verticalização das coligações, no entanto, afirmou que não poderia ser imposta pela Corte Eleitoral aos partidos em face do princípio da autonomia partidária, consagrado pela Constituição de 1988.

Assinalou o Ministro Sepúlveda Pertence que

constitui um resíduo autoritário - frontalmente incompatível com a clara opção constitucional pela autonomia dos partidos -, tentar impor - por lei ou pela interpretação voluntarista dela - um grau preordenado de maior ou menor centralização política a todos eles, às agremiações de quadro ou de massa, às formadas em torno de um líder nacional carismático como às constituídas pela "*federação*" de lideranças regionais.

Para Marchetti (2008, p. 62), a análise da discussão judicial da verticalização das coligações

permite identificar dois posicionamentos: de um lado, a defesa de um papel mais moderado da Corte Eleitoral; de outro, a defesa de um papel mais arrojado, capaz de promover os ajustes necessários aos partidos políticos e, conseqüentemente, à democracia brasileira. [...] Quando Pertence traz à tona a questão da autonomia dos partidos, revela uma defesa de uma atuação mais moderada do TSE. Sua preocupação em relação à coincidência das coligações era a de que, ao ser mais arrojado, o Tribunal limitasse essa autonomia impondo um padrão estranho à prática partidária [...] Essa decisão não seria, assim, uma mera interpretação do texto constitucional, muito menos uma iniciativa para garantir o bom cumprimento das obrigações legais; seria de fato uma produção legislativa da Justiça Eleitoral.

#### **4.3 IMPACTO DA DECISÃO DO TSE E REAÇÃO DOS PARTIDOS E DO CONGRESSO NACIONAL**

A reação dos partidos e do Congresso Nacional contra a regra da verticalização das coligações veio em três frentes: a primeira, consubstanciada nos pronunciamentos feitos em plenário por parlamentares; a segunda, consubstanciada na propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.226/DF pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), pelo Partido Liberal (PL), pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pelo Partido Popular Socialista (PPS), e na propositura da Ação Direta de

Inconstitucionalidade nº 2.628/DF pelo então Partido da Frente Liberal (hoje, Democratas – DEM)<sup>38</sup>; e a terceira, consubstanciada na promulgação da Emenda Constitucional nº 52/2006.

Assim, na sessão extraordinária da Câmara dos Deputados de 21 de fevereiro de 2002, uma longa discussão se deu em torno da questão. Foram inúmeros os pronunciamentos contra a decisão do Tribunal Superior Eleitoral.<sup>39</sup>

Disse naquela sessão o Deputado Aroldo Arantes (PCdoB/GO):

[...] Há poucos dias fomos surpreendidos com a notícia de uma consulta encaminhada ao Tribunal Superior Eleitoral pelo Deputado Miro Teixeira a respeito das coligações partidárias nas próximas eleições. O objetivo era esclarecer se as coligações feitas em 2002 para a eleição do Presidente têm de ser seguidas nos Estados nas eleições de Governador e Senador, estabelecendo-se o que se chama de "verticalização". É surpreendente que se levante tese tão absurda em pleno ano eleitoral, por três motivos. O primeiro deles é que tal interpretação não tem o menor amparo na Lei nº 9.504, de 1997, que disciplina as coligações nas próximas eleições. [...] A lei concede ampla liberdade aos partidos para celebrar coligações e em nenhum momento fala em restringir ou obrigar que coligações feitas para eleições presidenciais têm de ser igualmente celebradas para as eleições de Governador e Senador. Isso fica ainda mais claro quando sabemos que foi essa mesma lei que disciplinou as eleições gerais de 1998 e as municipais de 2000. Em ambas o entendimento foi de que as coligações eram livres e não amarradas de alto a baixo. Mudar o entendimento agora seria casuísmo dos maiores. O segundo motivo diz respeito ao prazo para estabelecimento das regras do jogo. Não há mais prazo legal para tal alteração, pois isso só pode ser feito por lei um ano antes das eleições. Finalmente, o terceiro motivo relaciona-se com o próprio papel do TSE. Esse órgão não pode alterar a legislação vigente por meio de instrução normativa, o que seria um evidente abuso de suas atribuições. Volto a enfatizar que qualquer alteração nas regras eleitorais precisam ser aprovadas por lei um ano antes das eleições. Por tudo o que já foi dito, resta-nos pensar que tal interpretação é na verdade um golpe contra a democracia, pois restringe a livre organização partidária, assegurada em nossa Constituição (DCD, 22.02.2002, p. 1.969).

Nessa mesma sessão, o Deputado Inaldo Leitão (PSDB/PB) afirmou que, “surpreendentemente, há uma tendência do próprio Tribunal Superior Eleitoral no sentido de verticalizar as alianças, o que constitui afronta ao Congresso Nacional e à Constituição Federal. [...] porque ao TSE não cabe legislar, não é o seu papel. [...] Não há como o TSE inovar, criar direito novo na legislação eleitoral, estabelecendo algo que pode ser comparado com a vinculação geral de votos da época da ditadura militar”. (DCD, 22.2.2002, p. 2.516).

<sup>38</sup> As Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs 2.626/DF e 2.628/DF foram julgadas conjuntamente pelo Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que ambas versavam sobre o mesmo objeto, ou seja, a norma editada pelo Tribunal Superior Eleitoral que estabeleceu a regra da verticalização das coligações.

<sup>39</sup> Na Câmara dos Deputados, houve também manifestações favoráveis à regra da verticalização das coligações. Citem-se, nesse sentido, os pronunciamentos do Deputado Iéδιο Rosa (PFL/RJ) e do Deputado Virgílio Guimarães (PT/MG) feitos na sessão ordinária de 27 de fevereiro de 2002.

Os pronunciamentos parlamentares sobre o tema em questão prosseguiram. Na sessão ordinária da Câmara dos Deputados de 27 de fevereiro de 2002, o Deputado Mauro Benevides (PMDB/CE) disse que “[...] deputados e senadores principiaram a articular-se a fim de opor resistência à medida judicial, buscando os instrumentos adequados para a formalização das alternativas juridicamente cabíveis, entre as quais se inserem a anulação através do decreto legislativo, o mandado de segurança perante o próprio TSE e a arguição de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal” (DCD, 28.2.2002, p. 4.375).

Já na sessão ordinária de 24 de abril de 2002 afirmou o Deputado Professor Luizinho (PT/SP):

[...] A interpretação do TSE não é, portanto, problema para nós. Entretanto, é necessário analisar se cabe ao TSE arrogar para si a prerrogativa de normatizar a matéria. O TSE não regulamentou, ele criou norma nova, alterou a regra do jogo com o jogo em andamento, num casuísmo dos mais violentos e contundentes. E, infelizmente, essa tem sido prática constante em nosso país, em todos os períodos eleitorais. [...] Não temos de aceitar a decisão do TSE, Sr. Presidente; não podemos permitir que um poder usurpe as atribuições de outro. E é disso que estamos tratando. Precisamos aprovar um projeto de decreto legislativo para suspender a regulamentação eleitoral que fez com que o TSE legislasse em nome deste Parlamento (DCD, 25.4.2002, p. 20.296-7).

Nessa esteira, o Deputado Gerson Peres (PP) afirmou que “aquela Corte, ao interpretar dispositivo de lei, acabou legislando sobre a matéria [...] Os recursos foram para o STF que, como Pilatos, lavou as mãos” (DCD, 25.4.2002, p. 20.297-8). Por sua vez, o Deputado José Roberto Batochio (PDT/SP) salientou que “quando o Poder Judiciário, em matéria de sua iniciativa, exorbita da sua atribuição, ao legislar até em matéria de economia doméstica, invadindo a seara do Congresso Nacional, temos de cassar, sim, sua decisão” (DCD, 25.4.2002, p. 20.299).

No Senado Federal, de modo idêntico, vários foram os pronunciamentos contra a decisão do Tribunal Superior Eleitoral.<sup>40</sup> Assim é que o Senador Eduardo Dutra (PT/SE), em discurso proferido na sessão de 28 de fevereiro de 2002, afirmou:

[...] Seria ideal, sim, que tivéssemos alianças nacionais e iguais em todos os Estados, em todo o País. Aliás, isso seria justificável se tivéssemos eleições para presidente da República, deputado federal e senador num ano - portanto eleições nacionais; e aí se poderia estabelecer a necessidade de uma mesma aliança, já que estaríamos elegendo o presidente e a sua bancada, a bancada de aceitação ou não no Congresso Nacional -, e em outro ano eleições estaduais. Vivemos em uma

---

<sup>40</sup> Houve, também, no Senado Federal, manifestações favoráveis à regra da verticalização das coligações. Nesse sentido, mencionem-se os pronunciamentos do Senador Carlos Patrocínio (PFL/TO), na sessão de 22 de março de 2002; do Senador Carlos Wilson (PMDB/PE), na sessão de 18 de março de 2002; e do Senador Lúdio Coelho (PSDB/MS), na sessão de 26 de abril de 2002.

Federação, e as relações de poder nos Estados muitas vezes são diferenciadas em relação à União até porque se existem na própria estrutura de partidos diretórios nacional e estaduais é porque se reconhece que há especificidades em cada Estado que devem ser levadas em consideração pelos diversos diretórios.

Em aparte, nessa mesma sessão, o Senador Roberto Freire (PPS/PE) aduziu:

[...] A liberdade dos partidos, a liberdade das forças políticas, a liberdade da sociedade civil fica manietada por uma decisão de sete juízes que interpretam a lei equivocadamente porque não há Senador em circunscrição nacional; os Deputados Federais também são de circunscrição estadual, não há Deputado Federal nacional. As definições se dão na circunscrição eleitoral que são os Estados. E é isto que a lei determina: a vinculação, na majoritária, deverá ter coerência com a proporcional. Não há uma eleição nacional nem para Deputado, nem para Senador, mas há a dos Estados. Trata-se de uma extrapolação. É evidente que o Tribunal invadiu uma seara que não era sua. Competência de regular uma eleição ele tem, mas de criar uma nova norma, uma nova lei, é claro que não tem. Estamos com dificuldades. O autoritarismo está tão presente que é fácil encontrar na sociedade aqueles que dizem: "Vamos dar coerência aos partidos". O Brasil não é homogêneo. Não se pode pensar que um Estado industrial, urbano como São Paulo tem a mesma realidade política de um Estado agrícola do Norte do País. Forças políticas que lá estão juntas, muitas vezes estão separadas num Estado industrial mais avançado. É normal que isso ocorra. Deve haver tolerância democrática pelo pluralismo e pela realidade, que é muito mais complexa do que alguém possa imaginar que, num esquema, impor de cima para baixo o que o Brasil tem que pensar é o que está correto. Não! Não seria importante termos a rebeldia de dizer que não podemos engessar este País, que é muito mais complexo do que pensa a vã filosofia de sete juízes de um Tribunal qualquer de Brasília?

A segunda frente de reação contra a regra da verticalização das coligações se consubstanciou no ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.226/DF pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), pelo Partido Liberal (PL), pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pelo Partido Popular Socialista (PPS), e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.628/DF pelo então Partido da Frente Liberal (hoje, Democratas – DEM)

O ato normativo impugnado nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 2.626/DF e 2.628/DF foi o § 1º do art. 4º da Instrução nº 55, de 26 de fevereiro de 2002, do Tribunal Superior Eleitoral, aprovada pela Resolução TSE nº 20.993/2002, resultado da resposta à Consulta nº 715/2002, formulada à Corte Eleitoral no objetivo de esclarecer a disciplina das coligações tal como previsto no art. 6º da Lei nº 9.504/1997.

O fundamento dessas ações diretas de inconstitucionalidade consistia no fato de que a decisão do Tribunal Superior Eleitoral seria inconstitucional, pois teria vulnerado o

princípio da autonomia partidária (art. 17, I, da Constituição de 1988) e o princípio da anualidade da legislação eleitoral (art. 16 da Constituição de 1988).

Após demorados debates, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu em 18 de abril de 2002, por sete votos a quatro <sup>41</sup>, pelo não conhecimento das ADIs n°s 2.626/DF e 2.628/DF, deixando de examinar o mérito da matéria. Entendeu a Corte Suprema que a instrução expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral consistiu apenas num ato interpretativo, que não produziu nenhuma inovação no mundo jurídico e, portanto, não usurpou as competências do Legislativo. Não haveria, assim, como vislumbrar ofensa direta a quaisquer dos dispositivos constitucionais invocados, tendo os requerentes, nesses casos, suscitado o controle de legalidade, não cabível em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Note-se que a maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal, defensores da tese vencedora no julgamento dessas ações diretas de inconstitucionalidade, afirmaram que o Tribunal Superior Eleitoral não excedeu os limites da interpretação da norma legal (art. 6º da Lei nº 9.504/1997) nem estabeleceu regulamentação inovadora relativamente às coligações eleitorais.

Para esses ministros, a Corte Eleitoral não criou norma, mas apenas esclareceu o que já estava contido no diploma legal. Dessa forma, entendeu a Corte Suprema que o Tribunal Superior Eleitoral não usurpou as competências do Legislativo.

Contrariamente a esse posicionamento, estavam os ministros que formaram a minoria, entre os quais o então Presidente da Corte, Ministro Marco Aurélio, que, em seu voto, entendeu que,

se a Carta da República, mediante o preceito do artigo 16, impõe, quanto à lei em sentido formal e material, a anterioridade de um ano, o que se dirá relativamente a algo que tenha força de lei, como a medida provisória, e, quanto a um ato próprio do Tribunal Superior Eleitoral – cuja competência normativa está aquém até da outorgada pelo artigo 114 da Constituição Federal à Justiça do Trabalho – que venha a dispor, inovando – e não há a menor dúvida de que houve uma inovação, considerada a própria prática do Tribunal Superior Eleitoral nas eleições de 1988 – as balizas do pleito a sete meses deste.

Com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no sentido do não conhecimento das ADIs n°s 2.626/DF e 2.628/DF e, conseqüentemente, pela impossibilidade

---

<sup>41</sup> O relator da matéria, Ministro Sydney Sanches, ficou vencido e foi acompanhado pelos Ministros Ilmar Galvão, Sepúlveda Pertence e pelo então Presidente da Cortel, ministro Marco Aurélio Mello. A ministra Ellen Gracie, redatora para o Acórdão, abriu a divergência e foi acompanhada pelos votos da maioria da Corte.

do exame do mérito da questão suscitada nessas ações, ficou mantida a decisão do Tribunal Superior Eleitoral que instituiu a regra da verticalização das coligações.<sup>42</sup>

A terceira frente de reação à regra da verticalização das coligações se consubstanciou na apresentação, pelo Senador Bernardo Cabral da PEC nº 4/2002, que culminou na promulgação, em 8 de março de 2006, pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, da Emenda Constitucional nº 52, que conferiu nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição de 1988, visando a disciplinar as coligações eleitorais.

A inovação trazida no bojo da Emenda Constitucional nº 52/2006, além de conferir *status* constitucional à matéria até então integralmente regulamentada em nível infraconstitucional – por legislação ordinária federal –, passou a assegurar aos partidos políticos autonomia para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.<sup>43</sup>

Com a promulgação e entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 52/2006, foi instalada nova polêmica no meio jurídico-político: essa nova regra, que acabava com a verticalização das coligações imposta pelo Tribunal Superior Eleitoral, poderia ter aplicação imediata – já para as eleições de 2006 – ou deveria se submeter ao princípio da anualidade da legislação eleitoral, previsto no art. 16 da Constituição de 1988?<sup>44</sup>

Diante dessa polêmica, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou perante o Supremo Tribunal Federal, em 22 de março de 2006, a ADI nº 3.685/DF, que teve como relatora a Ministra Ellen Gracie.

Apesar da ampla mobilização realizada na época pelos partidos políticos pelo não acatamento dos argumentos do Conselho Federal da OAB, decidiu a Corte Suprema, por

---

<sup>42</sup> Interessante destacar aqui a singularidade do modelo brasileiro de governança eleitoral, que é a presença da “regra de interseção”. Nesse sentido, Soares (2010, p. 32) salienta que “há dois aspectos que devemos considerar nesta análise. O primeiro é o de que, dos sete membros que compõem o TSE, três são ministros do STF e é, dentre estes, que se escolhe o Presidente da Corte Eleitoral. Assim, há uma forte influência dos ministros do STF nas decisões do Tribunal. Além deste aspecto, a decisão do TSE sempre está sujeita ao exame do STF em matéria constitucional, como é o caso da verticalização das coligações”.

<sup>43</sup> É a seguinte a redação dada pela Emenda Constitucional nº 52/2006 ao § 1º do art. 17 da Constituição de 1988: “É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária”.

<sup>44</sup> Diz o art.16 da Carta de 1988: “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”.



maioria de votos,<sup>45</sup> pela procedência da ADI nº 3.685/DF, para fixar que o § 1º do art. 17 da Constituição de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 52/2006, não se aplicava às eleições de 2006, em face do princípio da anualidade da legislação eleitoral, que consistia num direito fundamental do eleitor à não surpresa.

Na sua decisão, a Ministra Ellen Gracie, reportando-se a um voto do Ministro Celso de Mello,<sup>46</sup> salientou que

o legislador constituinte originário, na gênese no art. 16, atentou para a necessidade de coibir a utilização abusiva e casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação dos pleitos eleitorais. Ora, se as emendas constitucionais, conforme expressamente previsto na Constituição, são produtos gerados na existência de um processo legislativo, também elas podem, com muito mais gravidade, servir como instrumento de abusos e casuísmos capazes de desestabilizar a normalidade ou a própria legitimidade do processo eleitoral. É forçoso concluir, que em termos de impacto no contexto dinâmico de uma eleição que se aproxima, tanto faz que a alteração se dê por emenda, lei complementar ou lei dinária, pois a equação das forças políticas que desaguariam, sob a vigência dertas normas, na vitória desta ou daquela possível candidatura poderá sofrer, por fator alheio à vontade popular, completa reformulação.

O resultado desse cenário, curiosamente, foi que a regra da verticalização das coligações, oriunda de uma consulta e imposta pelo TSE, teve aplicabilidade nas eleições de 2002 e 2006. A desverticalização decorrente da promulgação da Emenda Constitucional nº 52/2006 teve efeito apenas posteriormente às eleições de 2006, em face da decisão do STF na ADI nº 3.685/DF que lhe mandou aplicar o princípio da anualidade eleitoral.

A regra da verticalização das coligações, criada pelo TSE, conforme Nicolau (2012, p. 132), “[...] foi uma das mais polêmicas da história da instituição. Para alguns intérpretes, a Justiça Eleitoral estabeleceu normas novas, excedendo as suas funções tradicionais de regular e fiscalizar o pleito”.

#### **4.4 APLICAÇÃO DAS HIPÓTESES**

Neste ponto do estudo da verticalização das coligações, podem-se aplicar as hipóteses formuladas precedentemente para saber se são válidas ou não como causas da judicialização da política no Brasil.

---

<sup>45</sup> A decisão foi proferida por nove votos a dois, com a divergência dos ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, que entenderam que a Emenda Constitucional nº 52/06 não alterou o processo eleitoral, não havendo, assim, contrariedade ao princípio da anualidade da legislação eleitoral.

<sup>46</sup> Cf. Julgamento da ADI nº 354, ocorrido em 24.9.1990.

**A primeira hipótese é a de que a judicialização da política no Brasil decorre do crescente número de demandas sobre questões de natureza política.**

Para aplicar essa hipótese, abre-se uma frente de investigação, que consiste no exame dos dados relativos à propositura e ao julgamento de demandas junto ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Supremo Tribunal Federal relativamente à verticalização das coligações.

Como salientado, a Constituição de 1988 inovou no que diz respeito aos direitos e garantias, sobretudo as chamadas *ações constitucionais*,<sup>47</sup> alargando sobremodo sua abrangência comparativamente às Constituições que a antecederam.

Essas novidades, mormente no campo das garantias, têm funcionado como instrumentos jurídico-processuais para a condução da judicialização política no Brasil, redundando, conforme Viana et al. (1999, p. 48), “no desempenho do direito como agente formador da sociabilidade, porquanto passou a configurar modelos de relacionamento entre os poderes, adjudicar cidadania e agregar o tecido social”.

Assim, no que concerne à linha de investigação, as Tabelas 1, 2 e 3, abaixo, mostram as demandas (ações/consultas) propostas no Tribunal Superior Eleitoral e no Supremo Tribunal Federal sobre verticalização das coligações no período compreendido entre 1988 e 2013.

TABELA 1 – AÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES PROPOSTAS NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL ENTRE 1988 E 2013

<b>Ano</b>	<b>RESPE</b>	<b>Porcentagem</b>
<b>2006</b>	1	<b>33%</b>
<b>2007</b>	2	<b>67%</b>
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>100%</b>

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Dados pesquisados entre outubro e dezembro de 2013. Obs.: Não foram identificadas ações relacionadas com o tema, nos demais anos.

<sup>47</sup> Nesse sentido, mencionem-se, além da ampliação do rol de legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, I a IX), o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX), o mandado de injunção (art. 5º, LXXI), o *habeas data* (art.5º, LXXII), a ação declaratória de constitucionalidade (art. 102, I, “a”, com a redação dada pela EC nº 3/1993) e a ação de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, § 1º).

TABELA 2 – AÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES PROPOSTAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ENTRE 1988 E 2013

<b>Ano</b>	<b>ADI</b>	<b>ADPF</b>	<b>MSI</b>	<b>Total</b>
<b>1996</b>	1	-	-	<b>1</b>
<b>2002</b>	2	-	-	<b>2</b>
<b>2006</b>	2	1	1	<b>4</b>
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>7</b>

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Dados pesquisados entre outubro e dezembro de 2013. Obs.: Não foram identificadas ações relacionadas com o tema, nos demais anos.

TABELA 3 – CONSULTAS SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES REALIZADAS JUNTO AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL ENTRE 1988 E 2013

<b>Ano</b>	<b>CTA</b>	<b>Porcentagem</b>
<b>1998</b>	1	<b>6%</b>
<b>2002</b>	6	<b>33%</b>
<b>2003</b>	2	<b>11%</b>
<b>2005</b>	1	<b>6%</b>
<b>2006</b>	5	<b>28%</b>
<b>2009</b>	1	<b>6%</b>
<b>2010</b>	2	<b>11%</b>
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>100%</b>

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Dados pesquisados entre outubro e dezembro de 2013. Obs.: Não foram identificadas consultas relacionadas com o tema, nos demais anos.

Pela leitura da Tabela 1, constata-se que as ações propostas no Tribunal Superior Eleitoral versando sobre verticalização das coligações no período compreendido entre 1988 e 2013 atingiram o número de três Recursos Eleitorais Especiais (RESPes), sendo um em 2006 e dois em 2007.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> RESPEs n.ºs 20.045/2006, 27.108/2007 e 27.970/2007.

Em relação ao Supremo Tribunal Federal, verifica-se, pela leitura da Tabela 2, que a Corte Suprema julgou sete ações sobre esse tema nesse período, assim distribuídas: cinco Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), sendo uma em 1996, duas em 2002 e duas em 2006; uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) em 2006, e um Mandado de Segurança Individual (MSI), também em 2006.<sup>49</sup>

No caso das Consultas (CTAs) formuladas ao Tribunal Superior Eleitoral,<sup>50</sup> verifica-se, pela leitura da Tabela 3, um total de dezoito consultas nesse período, sendo uma em 1998, seis em 2002, duas em 2003, uma em 2005, cinco em 2006, uma em 2009 e duas em 2010.

Das ações referidas anteriormente, verifica-se a existência de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) e de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) perante o Supremo Tribunal Federal, o que demonstra a utilização de instrumentos inovadores introduzidos pela Constituição de 1988.

O total de demandas (ações/consultas) propostas no TSE e no STF sobre verticalização das coligações entre 1988 e 2013 chegou a vinte e oito. No entanto, não houve, nesse período, número crescente dessas demandas, como se constata da leitura das Tabelas 1, 2 e 3. Mesmo nos anos em que essa polêmica aconteceu (2002/2003), as demandas sobre o tema não mostraram tendência de crescimento, como, por exemplo, as Consultas (CTAs) feitas ao TSE, que apresentaram decréscimo: de seis em 2002, caíram para duas em 2003, conforme se depreende da leitura da Tabela 3. Só voltaram a crescer em 2006, atingindo o número de cinco, ano da promulgação da EC nº 52, que extinguiu a regra da verticalização das coligações, mas caíram novamente para uma em 2009 e para duas em 2010.

Na verdade, os dados contidos nessas tabelas, principalmente na Tabela 2 e na Tabela 3, refletem o desenrolar da polêmica sobre a verticalização das coligações, nos anos 2002 e 2006, e não uma crescente demanda por decisões judiciais.

Diante desse cenário, é de concluir que a judicialização da política no Brasil, no que toca à verticalização das coligações, não resulta do crescente número de demandas sobre questões de natureza política.

---

<sup>49</sup> ADIs nºs 1.407/1996, 2.626/2002, 2.628/2002, 3.685/2006 e 3.686/2006; ADPF nº 89/2006; e MSI nº 25.811/2006.

<sup>50</sup> Dentre as Consultas (CTAs) formuladas ao Tribunal Superior Eleitoral nesse período, mencionem-se, com destaque, as de nºs 382/1998 e 715/2002, já examinadas precedentemente.

**A segunda hipótese é a de que a judicialização da política no Brasil decorre da omissão do Congresso Nacional quanto à produção legislativa sobre questões de natureza política.**

Para aplicar essa hipótese, deve-se proceder ao exame das proposições apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal sobre o tema da verticalização das coligações. É dizer: deve-se investigar se o Congresso Nacional estava omissivo nessa matéria, ao tempo em que o Tribunal Superior Eleitoral estabelecia a regra da verticalização das coligações.

As Tabelas 4 e 5, a seguir apresentadas, mostram as proposições originadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal sobre verticalização das coligações, no período compreendido entre 1988 e 2013.

**TABELA 4 – PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES ORIGINADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1988 E 2013**

<b>Ano</b>	<b>PL</b>	<b>PEC</b>	<b>Total</b>
<b>1991</b>	1	-	<b>1</b>
<b>1993</b>	1	-	<b>1</b>
<b>1995</b>	1	-	<b>1</b>
<b>1999</b>	3	-	<b>3</b>
<b>2000</b>	1	-	<b>1</b>
<b>2002</b>	2	-	<b>2</b>
<b>2003</b>	4	-	<b>4</b>
<b>2004</b>	2	-	<b>2</b>
<b>2009</b>	2	-	<b>2</b>
<b>2011</b>	3	1	<b>4</b>
<b>2013</b>	-	1	<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>2</b>	<b>22</b>

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Dados pesquisados entre outubro e dezembro de 2013. Obs.: Não foram identificadas proposições relacionadas com o tema, nos demais anos.

TABELA 5 – PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES ORIGINADAS NO SENADO FEDERAL ENTRE 1988 E 2013

<b>Ano</b>	<b>PLS</b>	<b>PEC</b>	<b>Total</b>
<b>1989</b>	1	-	<b>1</b>
<b>1998</b>	-	1	<b>1</b>
<b>1999</b>	1	1	<b>2</b>
<b>2001</b>	1	-	<b>1</b>
<b>2002</b>	-	1	<b>1</b>
<b>2004</b>	2	-	<b>2</b>
<b>2005</b>	1	-	<b>1</b>
<b>2007</b>	1	1	<b>2</b>
<b>2011</b>	3	1	<b>4</b>
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>15</b>

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Dados pesquisados entre outubro e dezembro de 2013. Obs.: Não foram identificadas proposições relacionadas com o tema, nos demais anos.

Como se observa da leitura das Tabelas 4 e 5, o Legislativo não esteve inerte nesse período, em se tratando da iniciativa de proposições sobre verticalização das coligações. Com efeito, a Câmara dos Deputados apresentou nos anos de 1991, 1993, 1995, 1999, 2000, 2002, 2003, 2004, 2009, 2011 e 2013 vinte e duas proposições, sendo vinte projetos de lei ordinária (PLs) 51 e duas propostas de emenda à Constituição (PECs).<sup>52</sup> Por sua vez, o Senado Federal apresentou nos anos de 1989, 1998, 1999, 2001, 2002, 2004, 2005, 2007 e 2011 quinze proposições, sendo dez projetos de lei ordinária (PLs)<sup>53</sup> e cinco propostas de emenda à Constituição (PECs).<sup>54</sup>

O total de proposições apresentadas no Congresso Nacional, versando sobre verticalização das coligações, entre 1998 e 2013, atingiu trinta e sete.

Por outro lado, os Gráficos 1 e 2, abaixo, permitem visualizar que, desse total, sete proposições foram apresentadas entre 2002 e 2003 na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, o que demonstra que, no momento em que o Tribunal Superior Eleitoral

<sup>51</sup> PLs n°s 1.617/1991, 3.968/1993, 350/1995, 669/1999, 1.336/1999, 1.575/1999, 3.953/2000, 2.256/2002, 7.048/2002, 82/2003, 551/2003, 1.067/2003, 2.679/2003, 3.413/2004, 3.943/2004, 4.637/2009, 5.281/2009, 260/2011, 403/2011 e 1.975/2011.

<sup>52</sup> PECs n°s 84/2011 e 352/2013.

<sup>53</sup> PLS n°s 226/1989, 178/1999, 63/2001, 342/2004, 368/2004, 197/2005, 301/2007, 32/2011, 46/2011 e 47/2011.

<sup>54</sup> PECs n°s 29/2007, 42/1998, 47/1999, 4/2002 e 40/2011.

estabelecia a regra da verticalização das coligações, havia matérias em tramitação no Congresso Nacional sobre esse tema, evidenciando uma competição entre Judiciário e Legislativo sobre a disciplina da questão da verticalização das coligações e levando a inferir que não se pode afirmar que a inércia do Legislativo, do ponto de vista da iniciativa de matérias, justificou o protagonismo do Judiciário nessa seara.

GRÁFICO 1 - - PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES ORIGINADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1988 E 2013

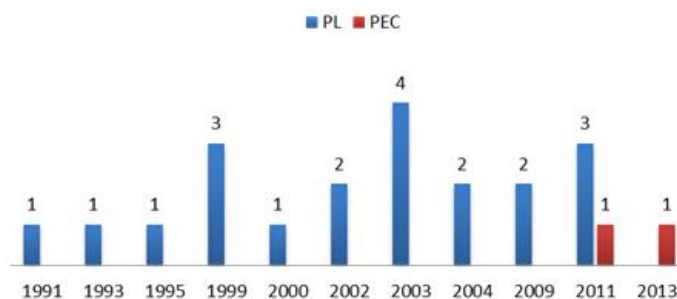
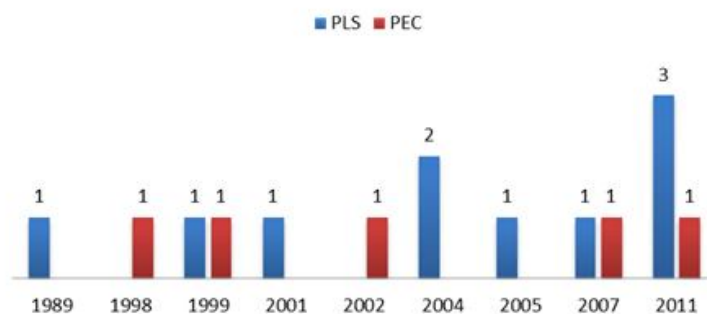


GRÁFICO 2 - - PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES ORIGINADAS NO SENADO FEDERAL ENTRE 1988 E 2013



Assim, considerando o número total de trinta e sete proposições apresentadas nesse período sobre verticalização das coligações e o fato de que, na época (2002/2003) em que o tema era discutido e decidido pelo Tribunal Superior Eleitoral, havia sete proposições em tramitação no Congresso Nacional, entre projetos de lei (PLs) e propostas de emenda à

Constituição (PECs), pode-se dizer que o Legislativo não se encontrava omissa nessa seara, do ponto de vista da iniciativa legislativa.

No entanto, é forçoso reconhecer que, entre as proposições apresentadas, nem todas foram aprovadas, isto é, transformadas em norma jurídica. As Tabelas 6 e 7 e os Gráficos 3 e 4, abaixo, permitem visualizar o *status* das proposições apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal sobre verticalização das coligações no período estudado.

TABELA 6 – STATUS DAS PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES ORIGINADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1988 E 2013

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações.

<b>Apresentação</b>	<b>Arquivada</b>	<b>Em tramitação</b>	<b>Transformada em norma jurídica</b>
<b>1991</b>	1	-	-
<b>1993</b>	1	-	-
<b>1995</b>	1	-	-
<b>1999</b>	3	-	-
<b>2000</b>	1	-	-
<b>2002</b>	1	1	-
<b>2003</b>	4	-	-
<b>2004</b>	-	2	-
<b>2009</b>	-	2	-
<b>2011</b>	-	4	-
<b>2013</b>	-	1	-
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	-

Dados pesquisados entre outubro e dezembro de 2013. Obs.: Não foram identificadas proposições relacionadas com o tema, nos demais anos.



TABELA 7 – STATUS DAS PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES APRESENTADAS NO SENADO FEDERAL ENTRE 1988 E 2013

Apresentação	Arquivada	Em tramitação	Transformada em norma jurídica
<b>1989</b>	1	-	-
<b>1998</b>	1	-	-
<b>1999</b>	2	-	-
<b>2001</b>	1	-	-
<b>2002</b>	-	-	<b>1</b>
<b>2004</b>	2	-	-
<b>2005</b>	1	-	-
<b>2007</b>	-	2	-
<b>2011</b>	-	4	-
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>1</b>

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Dados pesquisados entre outubro e dezembro de 2013. Obs.: Não foram identificadas proposições relacionadas com o tema, nos demais anos.

GRÁFICO 3 – STATUS DE PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO ORIGINADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1988 E 2013

■ Arquivada ■ Em tramitação

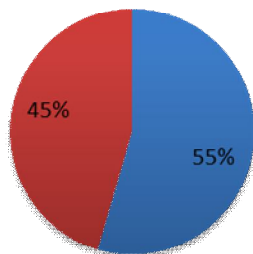
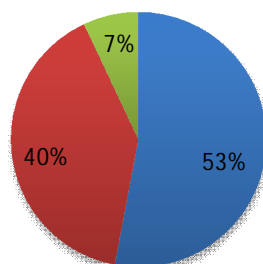


GRÁFICO 4 – STATUS DE PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO ORIGINADAS NO SENADO FEDERAL ENTRE 1988 E 2013

■ Arquivada ■ Em tramitação ■ Transformada em norma jurídica



Desse modo, no que concerne à verticalização das coligações, constata-se que, na Câmara dos Deputados, 55% das proposições (12 delas) foram arquivadas nesse período e 45% (10 delas) continuam em tramitação. Nenhuma proposição foi, portanto, convertida em lei. Com respeito ao Senado Federal, os percentuais são os seguintes: 53% dessas proposições (8 delas) foram arquivadas, 7% (1 delas) transformada em norma jurídica e 40% (2 delas) permanecem em trâmite.

Em face desses aspectos, conclui-se que a judicialização da política no Brasil, em se tratando da verticalização das coligações, no que diz respeito à segunda hipótese, ou seja, a omissão do Congresso Nacional quanto à produção legislativa sobre questões políticas, assim se apresenta:

- a) essa hipótese não se confirma quando se analisa o caso do ponto de vista da iniciativa legislativa, ou seja, da apresentação de proposições, visto que, de um lado, foram apresentadas entre 1988 e 2013 trinta e sete proposições sobre verticalização das coligações; e, de outro, quando a matéria era discutida e decidida à época (2002/2003) pelo Tribunal Superior Eleitoral, existiam sete proposições em tramitação no Congresso Nacional sobre o tema, entre projetos de lei (PLs) e propostas de emenda à Constituição (PECs);
- b) a seu turno, essa hipótese se confirma quando se analisa o caso do ponto de vista da aprovação dessas proposições, ou seja, da sua transformação em normas jurídicas, pois, no que diz respeito à Câmara dos Deputados, nenhuma proposição ali originada se transformou em lei; já, quanto ao Senado Federal, apenas uma proposição que de lá adveio se converteu em norma jurídica: a PEC nº 4/2002, que deu origem à EC nº 52/2006.<sup>55</sup>

#### 4.5 CONCLUSÃO

O caso da verticalização das coligações aqui estudado é emblemático para se constatar duas situações daí derivadas.

---

<sup>55</sup> A demora do Congresso Nacional em decidir sobre determinadas matérias legislativas, inclusive as de natureza partidário-eleitoral, pode resultar da complexidade e da controvérsia que apresentam, considerando que o Legislativo é o *locus* do debate, da divergência e da pluralidade de opiniões. Assim, por vezes, essas matérias não são decididas no âmbito do processo legislativo porque os partidos/parlamentares não conseguem firmar acordos em torno delas.

A primeira é a de que o Tribunal Superior Eleitoral, em resposta a uma consulta, avançou sobre o ordenamento jurídico brasileiro definindo uma regra, confirmada depois pelo Supremo Tribunal Federal, que vigorou nas eleições de 2002 e 2006. Essa regra ganhou contornos constitucionais, pois a reação do Legislativo culminou na EC nº 52/2006,<sup>56</sup> que deu nova redação ao § 1º do art. 14 da Constituição de 1988, reconhecendo a autonomia dos partidos para estabelecer os critérios de escolha e o regime de suas coligações, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas nos níveis nacional, estadual e municipal. Desse modo, a regra da verticalização das coligações deixou de valer a partir das eleições de 2010.

Em decorrência, o TSE e o STF participaram do *rule making* eleitoral, exercendo papel legiferante, numa clara postura ativista, e ocuparam um espaço destinado, em princípio, à atuação da instituição legislativa – o Congresso Nacional –, a qual incumbe, constitucionalmente, a iniciativa e a aprovação de proposições que regulam o processo eleitoral, trazendo como consequência a judicialização da política.

A segunda é a de que, no que toca à aplicação das hipóteses, ficou demonstrado que a primeira hipótese não apresenta relevância para justificar a judicialização da política no Brasil, ao passo que a segunda hipótese somente se valida no concernente à iniciativa legislativa, visto que, no tocante à aprovação de matérias, apenas uma proposição foi convertida em norma jurídica no período analisado.

Por fim, fato relevante a ser registrado<sup>57</sup> é que a polêmica acerca da verticalização constitucionalizou a matéria em face da EC nº 52/2006, dando às coligações uma espécie de proteção: antes tratadas integralmente por leis ordinárias, a partir de 2006, as mudanças nessa seara passaram a exigir quórum de três quintos – o mesmo para reforma do texto constitucional –, para o qual a busca do consenso torna-se tarefa assaz difícil. Não fosse a decisão do TSE, seria mais simples a alteração – e até mesmo – a proibição das coligações por meio da legislação ordinária, que exige maioria simples.

---

<sup>56</sup> É curioso observar que, no caso da verticalização das coligações, a regra instituída pelo TSE vigorou até quando não mais contrariou os interesses do Legislativo, tendo em vista a reação do Congresso Nacional consubstanciada em emenda constitucional.

<sup>57</sup> Esse fato relevante pode ser entendido como um efeito colateral da decisão do TSE sobre verticalização das coligações.

O efeito colateral danoso refere-se a esse “engessamento” do tema propiciado pela EC nº 52/2006 que, a rigor, do ponto de vista material, não teria lastro para figurar no texto constitucional.

O resultado desse processo de constitucionalização da verticalização das coligações, como salientado, reside na maior dificuldade de o Congresso Nacional modificar a matéria, por exemplo, de abolir as coligações nas eleições proporcionais. Essa modalidade de coligações, ao contrário das coligações nas eleições majoritárias, implica verdadeira anomalia do sistema eleitoral brasileiro, considerando a aglomeração de legendas sem identidade ideológico-programática que compartilham os mesmos quocientes partidários.

## 5 ESTUDO DE CASO: FIDELIDADE PARTIDÁRIA

### 5.1 INTRODUÇÃO

O sistema partidário brasileiro tem experimentado, desde a redemocratização do país, iniciada em 1985,<sup>58</sup> uma intensa migração partidária motivada por múltiplos fatores como convenções partidárias perdidas ou ameaçadas, ampliação das chances dos candidatos nas eleições proporcionais, conflitos e aproximações pessoais, busca de recursos para projetos locais e até mesmo diferenças ideológicas.<sup>59</sup>

Na verdade, a migração partidária introduz um elemento de instabilidade no interior do Legislativo que obstaculiza a consolidação do sistema representativo, com desgaste da imagem dos partidos e dos políticos e o enfraquecimento da democracia. O voto dado a um partido é transferido, indiretamente, após as eleições, para outro partido, alterando a representação eleita, sem consultar o eleitor.<sup>60</sup>

A discussão sobre a fidelidade partidária teve início com a Consulta nº 1.398/2007, formulada pelo Partido da Frente Liberal – hoje, Democratas (DEM) – ao Tribunal Superior Eleitoral, nos seguintes termos:

Considerando o teor do art. 108 da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral), que estabelece que a eleição dos candidatos a cargos proporcionais é resultado do quociente eleitoral apurado entre os diversos partidos e coligações envolvidos no certame democrático;

Considerando que é condição constitucional de elegibilidade a filiação partidária, posta para indicar ao eleitor o vínculo político e ideológico do candidato;

Considerando ainda que, também o cálculo das médias, é decorrente do resultado dos votos válidos atribuídos aos partidos e coligações.

INDAGA-SE:

Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?

---

<sup>58</sup> No período democrático de 1946-1964, em que não havia restrição para a migração partidária, as mudanças ocorreram com menor intensidade. Figuras tradicionais da política brasileira estiveram sempre associadas a uma mesma legenda como Getúlio Vargas, João Goulart e Leonel Brizola ao PTB; Tancredo Neves, Amaral Peixoto e Benedito Valadares ao PSD; Carlos Lacerda, Milton Campos e Afonso Arinos à UDN.

<sup>59</sup> Cf. NICOLAU, Jairo. Falta de fidelidade partidária anula o voto. *Jornal do Brasil*, 10 jun. 2001.

<sup>60</sup> O transfuguismo, ou troca de partidos, não é ocorrência exclusivamente da democracia brasileira, sendo comum em outros países igualmente democráticos como Alemanha, França, Itália e Estados Unidos. No entanto, no Brasil, tal prática se tornou endêmica após a redemocratização de 1985.

Na sessão administrativa de 27 de março de 2007, o Tribunal Superior Eleitoral respondeu afirmativamente à Consulta nº 1.398/2007, definindo que os mandatos parlamentares obtidos nas eleições proporcionais (deputados federais, estaduais e vereadores) pertenciam aos partidos políticos ou às coligações, e não aos candidatos eleitos.

A Corte Eleitoral, por seis votos contra um, acompanhou o voto do relator, ministro César Asfor Rocha, o qual deixou assentado que “os partidos e as coligações conservam o direito à vaga obtida pelo sistema proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda”.<sup>61</sup>

A partir dessa resposta (afirmativa) dada pelo TSE à Consulta nº 1.398/2007 foi instituída, no ordenamento jurídico brasileiro, a regra da fidelidade partidária, no sentido de que, se o candidato, após o pleito, nas eleições proporcionais, deixasse, sem justa causa, o partido ou a coligação sob cuja legenda fora eleito, perderia o mandato, uma vez que este pertenceria ao partido ou à coligação, e não ao candidato.

## 5.2 DISCUSSÃO JUDICIAL DO CASO

Não foram poucos os argumentos expendidos pela maioria dos ministros do Tribunal Superior Eleitoral<sup>62</sup> para fundamentar a tese vencedora. Tais argumentos giravam em torno dos seguintes aspectos: i) se o mandato pertencesse ao candidato, significaria dizer que a soberania popular conferida pelo povo seria transferida para a ordem privada do eleito, que se tornaria senhor e possuidor de parcela dela; ii) o mandato é essencialmente uma função política e pública, de todo avessa e inconciliável com pretensão de cunho privado; iii) o princípio da moralidade (art. 37 da Constituição de 1988) repudia o uso de qualquer prerrogativa pública no interesse privado; iv) a perda do mandato seria consequência de um ato ilícito e não de uma sanção; v) a quantidade de cadeiras a ocupar no parlamento é o resultado de uma contagem de votos dados à legenda e não ao candidato, que, na sua grande

---

<sup>61</sup> A decisão, proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral como resposta à Consulta nº 1.398/2007, causou enorme perplexidade no meio jurídico-político, tendo em vista a jurisprudência anterior da Corte e do Supremo Tribunal Federal, pacífica no sentido de que não perderia o mandato o candidato eleito que deixasse o partido.

<sup>62</sup> Responderam afirmativamente à Consulta nº 1.398/2007 os Ministros César Asfor Rocha (relator), Marco Aurélio, César Peluso, Carlos Ayres Britto, José Delgado e Caputo Bastos, vencido o Ministro Marcelo Ribeiro, que respondeu negativamente à referida consulta.

maioria, sequer alcança nominalmente o quociente eleitoral; vi) a filiação partidária é condição de elegibilidade, só podendo concorrer os candidatos registrados por partidos; vii) a elevada migração partidária leva ao descrédito do Legislativo, gerando a inconfiabilidade do eleitor; viii) a democracia é o resultado da representação popular que perpassa os partidos políticos como “corpos intermediários”; ix) o esvaziamento do partido pela migração injustificada de seus filiados enfraquece a representatividade política e o funcionamento parlamentar; x) a migração do partido pelo qual o candidato foi eleito é infidelidade para com o eleitor.

Veja-se, a propósito, o seguinte trecho do voto do relator da matéria, Ministro César Asfor Rocha:

Parece-me equivocada e mesmo injurídica a suposição de que o mandato político pertence ao indivíduo eleito, pois isso equivaleria dizer que ele, o candidato eleito, se teria tornado senhor e possuidor de uma parcela da soberania popular, não apenas transformando-a em propriedade sua, porém mesmo sobre ela exercer, à moda do exercício de uma prerrogativa privatística, todos os poderes inerentes ao seu domínio, inclusive o de dele dispor. Parece-me incogitável que alguém possa deter para si – e exigir como coisa sua – um mandato eletivo, que se configura essencialmente como uma função política e pública, de todo avessa e inconciliável com pretensão de cunho privado. O princípio da moralidade, inserido solenemente no art. 37 da Carta Magna, repudia de forma veemente o uso de qualquer prerrogativa pública, no interesse particular ou privado [...]. A mudança de partido não é ato ilícito, podendo o cidadão filiar-se e desfiliar-se à sua vontade, mas sem que isso possa representar subtração à bancada parlamentar do partido político que o abrigou na disputa eleitoral [...]. Ao meu sentir, o mandato parlamentar pertence, realmente, ao partido político, pois é à sua legenda que são atribuídos os votos dos eleitores, devendo-se entender como indevida (e mesmo ilegítima) a afirmação de que o mandato pertence ao eleito, inclusive porque toda a condução ideológica, estratégica, propagandística é encargo do partido político.

Acompanhando o voto do relator, o Ministro César Peluso salientou que

uma das causas da debilidade dos partidos políticos reside, precisamente, nos estímulos oficiais e na indiferença popular quanto à desenfreada transmigração partidária que se observa nos Parlamentos, não raro induzida por interesses menos nobres. Ora, suposto não solucionarem de per si os problemas, até certo ponto naturais, das disputas intrapartidárias e dos embates por votos dos correligionários, o reconhecimento, a garantia e a vivência de que o mandato pertence ao partido, não à pessoa do mandatário, têm, entre outros, o mérito de, impedindo a promiscuidade partidária, fortalecer a identificação e a vinculação ideológica entre candidatos, partidos e eleitorado, como substrato conceitual e realização histórica da democracia representativa.

Nesse diapasão, o Ministro José Delgado assinalou que,

além disso, a filiação partidária é condição de elegibilidade (art. 24, § 3º, da Constituição Federal) e so podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos (art. 87 do Código Eleitoral). Em consequência, contribui para diminuir o grau de representatividade do regime democrático e para violar o princípio da representatividade que está ínsito em tal regime [...] A elevada migração partidária leva, ainda, ao descrédito do Legislativo, gerando a inconfiabilidade do eleitor e violando aquele negócio jurídico-eleitoral de que falei inicialmente.

Como se observa, os argumentos da tese vencedora na resposta à Consulta nº 1.398/2007 conduziam ao entendimento de que a mudança injustificada de legenda introduzia um elemento de instabilidade no interior do Legislativo que obstaculizava a consolidação do sistema representativo, com desgaste da imagem dos partidos e dos políticos e enfraquecimento da democracia.

Assim, a elevada migração partidária contribuía para reduzir o grau de representatividade do regime democrático, pois não respeitava a vontade do eleitor. O voto dado a um partido acabava por ser transferido, indiretamente, após as eleições, para outro partido, alterando a representação eleita, sem consultar o eleitor.

Daí porque, segundo assinala Aras (2006, p. 250),

o descalabro da mudança de partido chegou ao cúmulo, nas eleições estaduais e federal de 2002, quando, entre a data da diplomação e antes mesmo da posse, em 1º de janeiro de 2003, dezenas de parlamentares migraram, impunemente, chocando a sociedade brasileira com a já famosa *dança das cadeiras*, cujo objetivo foi o aumento de tempo na propaganda eleitoral no certame de 2004, sem embargo da satisfação de interesses pessoais.

No mesmo sentido, salientam Thales e Camila Cerqueira (2008, p. 69) que,

depois das eleições de 2006, ao menos 36 deputados trocaram de legenda. O Partido da República, por exemplo, recebeu 15 novos filiados eleitos por outras agremiações. Lado outro, dos 513 deputados eleitos, apenas 31 conseguiram se eleger com seus próprios votos. Os outros foram puxados para o Congresso pelos votos de legenda.

Contrariamente ao posicionamento da maioria dos ministros da Corte Eleitoral, estava o Ministro Marcelo Ribeiro, que formou a minoria, entendendo que: i) não pode haver perda do mandato se o candidato eleito troca de partido, porque essa penalidade não está prevista nem no texto constitucional nem em lei infraconstitucional; ii) o art. 55 da Constituição de 1988, que estabelece os casos de perda de mandato, é exaustivo e não comportaria essa hipótese extra, de infidelidade partidária; iii) embora se louve toda a



argumentação no sentido de prestigiar a fidelidade partidária, não há razões no direito posto que autorizem a conclusão a que chegaram os ministros vencedores.

Nas palavras do Ministro Marcelo Ribeiro:

Não há norma na Constituição, nem em lei infraconstitucional, que diga que aquele que mudar de partido perderá o mandato [...] Não me parece haver espaços para invocar princípios implícitos quando a matéria foi tratada expressamente na Constituição anterior e a alusão à perda de mandato, de modo claro, foi retirada da atual Constituição. Parece-me, com a devida vênia, que o constituinte não quis que essa hipótese, de mudança de partido pelo parlamentar eleito, acarretasse a perda de mandato.

Note-se que os argumentos espostos pelo Ministro Marcelo Ribeiro remetiam às decisões anteriores nas quais tanto o Tribunal Superior Eleitoral como o Supremo Tribunal Federal sustentavam que, na falta de expressa previsão constitucional e legal sobre o tema, não haveria a possibilidade de punir o político que migrasse para outro partido. O fato é que, ao responder afirmativamente à Consulta nº 1.398/2007, a Corte Eleitoral veio a estabelecer a regra da perda do mandato em razão da infidelidade partidária.

De todo modo, os diferentes argumentos desenvolvidos na decisão do TSE sobre fidelidade partidária mostraram que não se tratava de uma discussão simples, visto que entrava em jogo um debate mais amplo a respeito da latitude da interpretação, por parte do Judiciário, em face da Constituição e da lei infraconstitucional.

### **5.3 IMPACTO DA DECISÃO DO TSE E REAÇÃO DOS PARTIDOS E DO CONGRESSO NACIONAL**

A reação dos partidos e do Congresso Nacional à regra da fidelidade partidária veio em duas frentes: a primeira, consubstanciada nos pronunciamentos feitos em plenário por parlamentares; a segunda, consubstanciada na impetração pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), pelo o Partido Popular Socialista (PPS) e pelo Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Democratas (DEM), perante o Supremo Tribunal Federal, dos Mandados de Segurança nºs 26.602/DF, 26.603/DF e 26.604/DF.

Assim, na sessão ordinária da Câmara dos Deputados de 29 de março de 2007 uma longa discussão se deu em torno da questão da fidelidade partidária. Foram vários os pronunciamentos contra a decisão do Tribunal Superior Eleitoral.<sup>63</sup>

Assim, disse naquela sessão o Deputado Pepe Vargas (PP/RS):

[...] Creio que a decisão do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de valorizar a fidelidade partidária deve ser muito bem refletida pelos Deputados e Deputadas desta Casa e pela sociedade brasileira em geral. De antemão, quero dizer que sou plenamente favorável a uma legislação que institua o princípio da fidelidade partidária, que impeça esse troca-troca de partidos que a sociedade brasileira tanto tem criticado. Entretanto, não é plausível que o Tribunal Superior Eleitoral passe a legislar, porque a perda de mandato de Deputado é matéria constitucional. Estão descritas no art. 55 da Constituição Federal quais as situações em que um Deputado ou Senador perde seu mandato. Lá não está dito que um Deputado ou Senador perde o mandato se trocar de agremiação partidária. Portanto, uma sociedade democrática não pode permitir, apesar da importância do Poder Judiciário, que assuma as atribuições do órgão legislativo. Isso é muito perigoso para a sociedade (DCD, 30.3.2007, p. 13.721).

Nessa mesma sessão, o Deputado Nazareno Fonteles (PT/PI) afirmou que “[...] isso é lamentável e é um desprestígio para esta Casa, que precisa valorizar o seu papel no processo democrático brasileiro [...] Quando o Judiciário se locupleta por fazer aquilo que é dever de outro Poder, a democracia está sendo prejudicada. Nisso temos culpa, porque não estamos cumprindo com o nosso dever de deixar bem clara a legislação. [...] Mas o outro Poder está usurpando: ora o Supremo Tribunal Federal, ora o Tribunal Superior Eleitoral”. (DCD, 30.3.2007, p. 13.588).

Os pronunciamentos parlamentares sobre a regra da fidelidade partidária imposta pelo TSE prosseguiram. Na sessão ordinária de 2 de abril de 2007 a Deputada Ísis de Araújo (PMDB/GO) afirmou que “[...] a decisão do Tribunal Superior Eleitoral - TSE de definir, em consulta, se os mandatos obtidos por Deputados Federais, Estaduais e Vereadores pertencem aos partidos ou coligações e não aos candidatos é apenas mais um aspecto embaraçoso para o Parlamento, resultado da sua própria - e, diria, da nossa - incapacidade de debater e definir os rumos da reforma política” (DCD, 3.4.2007, p.13.973).

---

<sup>63</sup> Na Câmara dos Deputados, houve também manifestações a favor da regra da fidelidade partidária. Assim, mencionem-se os pronunciamentos do Deputado Pompeo de Mattos (PDT/RJ) e do Deputado Osvaldo Reis (PMDB/TO), na sessão ordinária de 29 de março de 2007.

Finalmente, na sessão do dia 9 de abril de 2007, disse o Deputado Magela (PT/DF):

[...] Nos últimos dias, presenciamos mais uma atitude inadequada do Tribunal Superior Eleitoral, sobre a fidelidade partidária. Na verdade, o TSE legislou, e não foi a primeira vez. Há debate subliminar que precisamos ter a coragem de enfrentar aqui: se o TSE está errado ou está preenchendo lacuna deixada pelo Congresso Nacional. Considero que tanto o Congresso Nacional está deixando uma lacuna, ao não votar medidas que propiciem a reforma política que a sociedade anseia e de que nós, políticos e partidos, de modo geral, necessitamos, quanto o TSE está avançando em suas funções (DCD, 10.4.2007, p.15.072).

No Senado Federal, de igual modo, vários foram os pronunciamentos contra a decisão do Tribunal Superior Eleitoral.<sup>64</sup> Assim é que o Senador Garibaldi Alves (PMDB/RN), em discurso proferido na sessão do dia 10 de outubro de 2007, disse:

[...] O Supremo Tribunal Federal considerou que o mandato é dos partidos, e quem abandona o partido deve deixar com ele seu mandato, o que só poderá ocorrer – e isso será objeto de uma resolução do Tribunal Superior Eleitoral – depois do dia 27 de março, data da resolução do Tribunal Superior Eleitoral. A história começa aí, mas ela tem um desfecho surpreendente, não só por esses aspectos de inovador arrojado na prática judiciária, mas especialmente pelo núcleo da argumentação da maioria da Corte, no sentido de ser titular do mandato o Partido, não o cidadão eleito pelo povo. Em uma aparente leitura da Constituição, fora do seu sentido literal, temos que a Câmara dos Deputados não é composta de representantes do povo, como este Senado é composto de representantes dos Estados. A Câmara passa a ser composta por representantes dos partidos. Quanto ao primeiro aspecto, sempre se observou no Brasil a regra constitucional segundo a qual às Casas do Parlamento cabe o julgamento dos seus membros, como está acontecendo agora com relação ao Presidente da Casa. Mas não está incluída a fidelidade partidária no elenco das causas de perda de mandato inscrito na Constituição. E, exatamente em face dessa omissão da Constituição, cujo silêncio sobre o tema é eloqüente, será preciso que o Tribunal Superior Eleitoral se substitua ao Congresso Nacional, para, por meio de resolução, disciplinar o que a Constituição e as leis não disciplinam. As consequências disso são evidentes e contribuem para o crescente empobrecimento da atividade legislativa do Congresso, já diminuído pelo proliferar de edições de medidas provisórias pelo Poder Executivo.

Nessa mesma sessão, o Senador Gilvam Borges (PMDB/AP) afirmou:

[...] o Congresso Nacional perdeu mais uma oportunidade de legislar sobre uma matéria de interesse direto dos partidos políticos e dos políticos. Como o Congresso reluta em promover a reforma política, o Judiciário acabou por avançar sobre as

---

<sup>64</sup> Houve, também, no Senado Federal, manifestações favoráveis à regra da fidelidade partidária. Nesse sentido, mencionem-se os pronunciamentos do Senador Jayme Campos (DEM/MT), na sessão de 25 de outubro de 2007; do Senador Renado Casagrande (PSB/ES), na sessão de 12 de novembro de 2008; e do Senador Pedro Simon (PMDB/RS), na sessão de 13 de novembro de 2008.

prerrogativas do Legislativo e resolveu impor as regras. E não era para menos: há mais de cinco legislaturas, discutimos o assunto e não saímos do lugar [...] Há muito o tema foi diagnosticado como o principal problema da vida política nacional. Vejam bem a fragilidade dos partidos políticos brasileiros. Nossa legislação tem conduzido, quase invariavelmente, ao enfraquecimento dos partidos políticos e ao reforço da atuação egoísta, individual.

A segunda frente de reação contra a regra da fidelidade partidária se consubstanciou no ajuizamento de ações mandamentais. Com efeito, após a resposta (afirmativa) do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta nº 1.398/2007, a Presidência da Câmara dos Deputados recebeu requerimentos de vários partidos políticos no sentido de que fosse declarada a vacância, por renúncia presumida, de mandatos exercidos por deputados federais eleitos sob determinadas legendas e que migraram para outras. Diante do indeferimento de tais pedidos, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Partido Popular Socialista (PPS) e o antigo Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Democratas (DEM), impetraram no Supremo Tribunal Federal os Mandados de Segurança nºs 26.602/DF, 26.603/DF e 26.604/DF, tendo a Corte Suprema se pronunciado, em 4 de outubro de 2007, no sentido de que o mandato de deputados federais, estaduais e distritais e de vereadores pertenciam aos partidos ou às coligações que os elegeram.

No seu voto, a Ministra Carmen Lúcia, relatora do Mandado de Segurança nº 26.604/DF, concluiu que

a fidelidade partidária é, neste figurino, um corolário jurídico lógico e necessário do sistema constitucional positivado, sem necessidade de ser estampado de forma expressa e sem que os princípios possam ser atendidos sem atenção à sua presença no sistema. Sem aquela exigência, não haveria como se dar concretude ao modelo de representação por meio de partidos políticos. Sendo a democracia representativa e a representação cidadã passando, imprescindivelmente, pelos partidos políticos (art. 87, da Lei n. 4.737/650 – para que se dê ao eleitor o conhecimento e a opção de quem quer que ele veja na condição de seu representante –, a vinculação do candidato com o partido nem é eventual, nem é precária, como se se pudesse deste se dispor ao sabor do interesse pessoal do eleito.

Assim, o Supremo Tribunal Federal veio confirmar o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral de que o mandato eletivo pertencia ao partido ou à coligação, mas a declaração de vacância dependia de se assegurar, ao parlamentar, o direito ao contraditório e à ampla defesa, conforme previsto no art. 5º, inciso LIV, da Constituição de 1988.

Em 16 de outubro de 2007, o Tribunal Superior Eleitoral ampliou o objeto da Consulta nº 1.398/2007, respondendo afirmativamente à Consulta nº 1.407, formulada pelo deputado Nilson Mourão (PT/AC), no sentido de que a perda do mandato por infidelidade

partidária aplicar-se-ia também aos eleitos pelo sistema majoritário (senadores, presidente da República, governadores de Estado e prefeitos municipais).

Diante desse cenário, o Tribunal Superior Eleitoral, na sessão ordinária de 25 de outubro de 2007, aprovou a Resolução nº 22.610, com a finalidade de disciplinar o processo de perda de cargo eletivo e de justificação de desfiliação partidária, não fazendo qualquer distinção entre o sistema proporcional e o sistema majoritário, ou seja, a vaga obtida por este ou aquele sistema haveria de ser preservada pelo partido político no caso de pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito de uma legenda para outra.

Ao editar a Resolução nº 22.610/2007, o Tribunal Superior Eleitoral atribuiu a si mesmo competência para processar e julgar os casos referentes à perda de mandato dos cargos eletivos federais – e aos Tribunais Regionais Eleitorais a competência para processar e julgar os casos referentes à perda de mandato dos cargos eletivos estaduais e municipais.

Segundo o art. 1º, § 1º, I a IV, da mencionada Resolução, considera-se justa causa as seguintes situações: incorporação ou fusão do partido, criação de novo partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e grave discriminação pessoal.

Adiante, diz o § 2º, não ocorrendo quaisquer dessas situações, poderá o partido político formular, no prazo de trinta dias, contados da desfiliação, pedido de perda do cargo eletivo perante a Justiça Eleitoral. Nos trinta dias subsequentes, se o partido não fizer tal postulação, aquele que tiver interesse jurídico ou o Ministério Público Eleitoral poderá pugnar a perda do mandato.

Consoante o art. 2º, o Tribunal Superior Eleitoral é competente para processar e julgar pedido relativo a mandato federal e, nos demais casos, cabe ao Tribunal Eleitoral do respectivo Estado fazê-lo.

Reza o art. 10 que, após regularmente processado o feito e julgado procedente o pedido, a perda do cargo eletivo será decretada pelo tribunal competente, devendo a decisão ser comunicada ao presidente do órgão legislativo, que deverá dar posse ao suplente ou ao vice no prazo de dez dias.

Finalmente, o art. 13 dispõe que a resolução aplica-se às desfiliações consumadas após 27 de março de 2007, para os eleitos pelo sistema proporcional, e, após 16 de outubro de 2007, para os eleitos pelo sistema majoritário.

Assim, a partir de então, com base na Resolução TSE nº 22.610/2007, o ocupante de cargo proporcional ou de cargo majoritário que, sem justa causa, se desvinculasse do partido sob cuja legenda fora eleito, estaria suscetível à perda do respectivo mandato.

Consigne-se que a Resolução TSE nº 22.610, de 2007, como assinalado, não fez qualquer distinção entre o sistema proporcional e o sistema majoritário, ou seja, a vaga obtida por este ou aquele sistema haveria de ser preservada pelo partido político no caso de pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito de uma legenda para outra.

Após a publicação da Resolução TSE nº 22.610, de 2007, o Partido Social Cristão (PSC) e o Procurador-Geral da República ajuizaram, perante o Supremo Tribunal Federal, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs 3.999/DF e 4.086/DF, tendo o Plenário da Corte Suprema decidido em 12 de novembro de 2011, por nove votos a dois, pela improcedência de ambas, declarando, em consequência, a constitucionalidade da referida resolução.<sup>65</sup>

Curiosamente, no seu julgamento, destacou o Supremo Tribunal Federal o caráter “excepcional e transitório” da Resolução TSE nº 22.610/2007 para salvaguardar a observância da fidelidade partidária, “enquanto o Poder Legislativo, órgão legitimado para resolver as questões típicas da matéria, não se pronunciar”.

#### **5.4 APLICAÇÃO DAS HIPÓTESES**

Neste ponto do estudo da fidelidade partidária, podem-se aplicar as hipóteses formuladas anteriormente para saber se são válidas ou não como causas da judicialização da política no Brasil.

**A primeira hipótese é a de que a judicialização da política no Brasil decorre do crescente número de demandas sobre questões de natureza política.**

---

<sup>65</sup> Votaram pela constitucionalidade da Resolução TSE nº 22.610/2007, acompanhando o relator, Ministro Joaquim Barbosa, os Ministros Carlos Alberto Menezes Direito, Cármen Lúcia Antunes Rocha, Ricardo Lewandowski, Carlos Ayres Britto, Ellen Gracie, Cezar Peluso, Celso de Mello e o então presidente da Corte, Ministro Gilmar Mendes. Foram votos discordantes os Ministros Eros Grau e Marco Aurélio Mello.

Para a aplicação dessa hipótese, abre-se uma frente de investigação, que consiste no exame dos dados relativos à propositura e ao julgamento de demandas junto ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Supremo Tribunal Federal, relativamente à fidelidade partidária.

Como salientado, todas as Constituições brasileiras consagraram nos seus textos catálogos de direitos e garantias. No entanto, foi principalmente a Constituição de 1988 que inovou nessa seara, alargando sobremodo a abrangência desses catálogos de direitos e garantias comparativamente às Constituições que a antecederam, mormente com a criação de novas ações como o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX), o mandado de injunção (art. 5º, LXXI), o *habeas data* (art.5º, LXXII), a ação declaratória de constitucionalidade (art. 102, I, “a”, com a redação dada pela EC nº 3/1993) e a ação de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, § 1º).

Assim, as Tabelas 8, 9 e 10, a seguir apresentadas, mostram as demandas (ações/consultas) propostas no Tribunal Superior Eleitoral e no Supremo Tribunal Federal sobre fidelidade partidária no período compreendido entre 1988 e 2013.

TABELA 8 – AÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA PROPOSTAS NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL ENTRE 1988 E 2013

<b>Ano</b>	<b>RESPE</b>	<b>RO</b>	<b>MSI</b>	<b>MSC</b>	<b>Total</b>
<b>1989</b>	1	-	-	-	<b>1</b>
<b>1990</b>	1	-	-	-	<b>1</b>
<b>2000</b>	2	-	-	-	<b>2</b>
<b>2006</b>	1	-	-	-	<b>1</b>
<b>2007</b>	-	-	2	-	<b>2</b>
<b>2008</b>	24	14	19	1	<b>58</b>
<b>2009</b>	-	3	-	-	<b>3</b>
<b>2010</b>	1	6	-	1	<b>8</b>
<b>2011</b>	2	1	-	-	<b>3</b>
<b>2012</b>	4	1	-	-	<b>5</b>
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>25</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>84</b>

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Dados pesquisados entre outubro e dezembro de 2013. Obs.: Não foram identificadas ações relacionadas com o tema, nos demais anos.

TABELA 9 – AÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA PROPOSTAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ENTRE 1988 E 2013

<b>Ano</b>	<b>ADI</b>	<b>MSI</b>	<b>MSC</b>	<b>Total</b>
<b>1989</b>	-	1	-	<b>1</b>
<b>1996</b>	1	-	-	<b>1</b>
<b>1999</b>	-	1	-	<b>1</b>
<b>2007</b>	1	-	3	<b>4</b>
<b>2008</b>	1	-	-	<b>1</b>
<b>2009</b>	-	-	1	<b>1</b>
<b>2011</b>	-	1	-	<b>1</b>
<b>2012</b>	-	-	1	<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>11</b>

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Dados pesquisados entre outubro e dezembro de 2013. Obs.: Não foram identificadas ações relacionadas com o tema, nos demais anos.

TABELA 10 – CONSULTAS SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA REALIZADAS JUNTO AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL ENTRE 1988 E 2013

<b>Ano</b>	<b>CTA</b>	<b>Porcentagem</b>
<b>1989</b>	1	<b>5%</b>
<b>1994</b>	1	<b>5%</b>
<b>2007</b>	6	<b>30%</b>
<b>2008</b>	2	<b>10%</b>
<b>2009</b>	8	<b>40%</b>
<b>2011</b>	2	<b>10%</b>
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Dados pesquisados entre outubro e dezembro de 2013. Obs.: Não foram identificadas consultas relacionadas com o tema, nos demais anos.

Pela leitura da Tabela 8, constata-se que o número de ações propostas no Tribunal Superior Eleitoral versando sobre fidelidade partidária, no período compreendido entre 1988 e 2013, chegou a oitenta e quatro, assim distribuídas: trinta e seis Recursos Especiais (RESPEs), sendo um em 1989, um em 1990, dois em 2000, um em 2006, vinte e quatro em 2008, um em 2010, dois em 2011 e quatro em 2012; vinte e cinco Recursos Ordinários (RO), sendo quatorze em 2008, três em 2009, seis em 2010, um em 2011 e um em



2012; vinte e um Mandados de Segurança Individuais (MSI), sendo dois em 2007 e dezenove em 2008; e dois Mandados de Segurança Coletivo (MSC), sendo um em 2008 e um em 2010.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal, de acordo com a Tabela 9, julgou, entre 1988 e 2013, onze ações sobre esse tema, assim distribuídas: três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), sendo uma em 1996, uma em 2007 e uma em 2008; três Mandados de Segurança Individuais (MSI), sendo um em 1989, um em 1999 e um em 2011; e cinco Mandados de Segurança Coletivo (MSC), sendo três em 2007, um em 2009 e um em 2012.

No caso das Consultas (CTAs) formuladas ao Tribunal Superior Eleitoral, verifica-se, pela leitura da Tabela 10, um número de vinte nesse período, sendo uma em 1989, uma em 1994, seis em 2007, duas em 2008, oito em 2009 e duas em 2011.

Das ações referidas precedentemente, registrem-se as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) ajuizados perante o Supremo Tribunal Federal (em número de três)<sup>66</sup> e os Mandados de Segurança Coletivo (MSC) impetrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral (em número de dois)<sup>67</sup> e ao Supremo Tribunal Federal (em número de cinco),<sup>68</sup> tendo em vista tratar-se de inovações trazidas pela Constituição de 1988. Tais ações totalizaram um número de dez no período de 1988 a 2013.

O total de demandas (ações/consultas) propostas no TSE e STF no período compreendido entre 1988 e 2013 chegou a cento e quinze. Não houve, nesse período, número crescente dessas demandas, como se depreende da leitura das Tabelas 8, 9 e 10. Mesmo nos anos em que essa polêmica ocorreu (2007/2008), as demandas não mostraram tendência de crescimento, como, por exemplo, as Consultas (CTAs) feitas ao TSE, que apresentaram queda: de seis em 2007, caíram para duas em 2008, conforme se infere da leitura da Tabela 10. Só voltaram a crescer em 2009, atingindo o número de oito, mas caíram novamente para duas em 2011.

Na verdade, os dados contidos nessas tabelas, notadamente na Tabela 8 e na Tabela 9, refletem o desenrolar da polêmica sobre a fidelidade partidária nos anos de 2007 e 2008 e não uma crescente demanda por decisões judiciais.

---

<sup>66</sup> ADIs nºs 1.465/1996, 3.999/2007 e 4.086/2008.

<sup>67</sup> MSC nº 410.820/2010 e 3.727/2008.

<sup>68</sup> MSC nºs 26.602/2007, 26.603/2007, 26.604/2007, 27.938/2009 e 31.117/2012.

Diante desse cenário, cabe concluir que a judicialização da política no Brasil, em se tratando da fidelidade partidária, não resulta do crescente número de demandas sobre questões de natureza política.

**A segunda hipótese é a de que a judicialização da política no Brasil decorre da omissão do Congresso Nacional quanto à produção legislativa sobre questões de natureza política.**

Para testar a validade ou não dessa hipótese, deve-se proceder à análise das proposições apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal sobre o tema da fidelidade partidária. Noutras palavras: deve-se investigar se o Congresso Nacional estava omissos nessa matéria, ao tempo em que o Tribunal Superior Eleitoral estabelecia a fidelidade partidária, posteriormente confirmada pelo Supremo Tribunal Federal.

As Tabelas 11 e 12, a seguir apresentadas, mostram as proposições apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal sobre fidelidade partidária no período compreendido entre 1988 e 2013.

Assim, como se observa da leitura das Tabelas 11 e 12, o Legislativo não se omitiu nesse período em se tratando do tema da fidelidade partidária, do ponto de vista da iniciativa legislativa. Com efeito, a Câmara dos Deputados apresentou nos anos de 1989, 1991, 1995, 1997, 1999, 2000, 2001, 2004, 2007, 2009, 2011 e 2013 quarenta e duas proposições, sendo dezesseis projetos de lei ordinária (PLs),<sup>69</sup> seis projetos de lei complementar (PLPs)<sup>70</sup> e vinte propostas de emenda à Constituição (PECs).<sup>71</sup> Por sua vez, o Senado Federal apresentou nos anos de 1990, 1991, 1996, 1998, 1999, 2007, 2008, 2009 e 2011 o número de quatorze proposições, sendo sete projetos de lei ordinária (PLs)<sup>72</sup> e sete propostas de emenda à Constituição (PECs).<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> PLs n<sup>os</sup> 107/1991, 670/1999, 2.610/2000, 5.884/2001, 4.433/2004, 624/2007, 1.336/2007, 1.445/2007, 1.723/2007, 2.211/2007, 2.320/2007, 3.166/2007, 4.635/2009, 5.172/2009, 610/2011 e 6.960/2013.

<sup>70</sup> PLPs n<sup>os</sup> 127/1989, 35/2007, 70/2007, 119/2007, 124/2007 e 444/2009.

<sup>71</sup> PECs n<sup>os</sup> 50/1991, 29/1995, 42/1995, 51/1995, 60/1995, 85/1995, 90/1995, 137/1995, 166/1995, 251/1995, 283/1995, 499/1997, 542/1997, 24/1999, 27/1999, 143/1999, 242/2000, 4/2007, 71/2007 e 124/2007.

<sup>72</sup> PLS n<sup>os</sup> 238/1990, 268/1991, 187/1999, 622/2007, 399/2008, 541/2009 e 266/2011.

<sup>73</sup> PECs n<sup>os</sup> 35/1996, 41/1996, 50/1996, 44/1998, 46/199, 23/2007 e 40/2007.

TABELA 11 – PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA ORIGINADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1988 E 2013

<b>Ano</b>	<b>PL</b>	<b>PLP</b>	<b>PEC</b>	<b>Total</b>
<b>1989</b>	-	1	-	<b>1</b>
<b>1991</b>	1	-	1	<b>2</b>
<b>1995</b>	-	-	10	<b>10</b>
<b>1997</b>	1	-	2	<b>3</b>
<b>1999</b>	1	-	3	<b>4</b>
<b>2000</b>	1	-	1	<b>2</b>
<b>2001</b>	1	-	-	<b>1</b>
<b>2004</b>	1	-	-	<b>1</b>
<b>2007</b>	6	4	3	<b>13</b>
<b>2009</b>	2	1	-	<b>3</b>
<b>2011</b>	1	-	-	<b>1</b>
<b>2013</b>	1	-	-	<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>20</b>	<b>42</b>

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Dados pesquisados entre outubro e dezembro de 2013. Obs.: Não foram identificadas proposições relacionadas com o tema, nos demais anos.

TABELA 12 – PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA ORIGINADAS NO SENADO FEDERAL ENTRE 1988 E 2013

<b>Ano</b>	<b>PLS</b>	<b>PEC</b>	<b>Total</b>
<b>1990</b>	1	-	<b>1</b>
<b>1991</b>	1	-	<b>1</b>
<b>1996</b>	-	3	<b>3</b>
<b>1998</b>	-	1	<b>1</b>
<b>1999</b>	1	1	<b>2</b>
<b>2007</b>	1	2	<b>3</b>
<b>2008</b>	1	-	<b>1</b>
<b>2009</b>	1	-	<b>1</b>
<b>2011</b>	1	-	<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>14</b>

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Dados pesquisados entre outubro e dezembro de 2013. Obs.: Não foram identificadas proposições relacionadas com o tema, nos demais anos.

O total de proposições apresentadas no Congresso Nacional, versando sobre fidelidade partidária entre 1998 e 2013, chegou a cinquenta e seis.

Por outro lado, os Gráficos 5 e 6, abaixo, permitem visualizar que, desse total, dezesseis proposições foram apresentadas em 2007 na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, o que demonstra que, no momento em que o Tribunal Superior Eleitoral estabelecia a regra da fidelidade partidária, havia matérias em trâmite no Congresso Nacional sobre o assunto, evidenciando uma competição entre Judiciário e Legislativo sobre a disciplina da questão da fidelidade partidária e revelando que não se pode dizer que a omissão legislativa, do ponto de vista da iniciativa, deu causa ao protagonismo judicial nesse campo.

GRÁFICO 5 – PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA ORIGINADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1988 E 2013

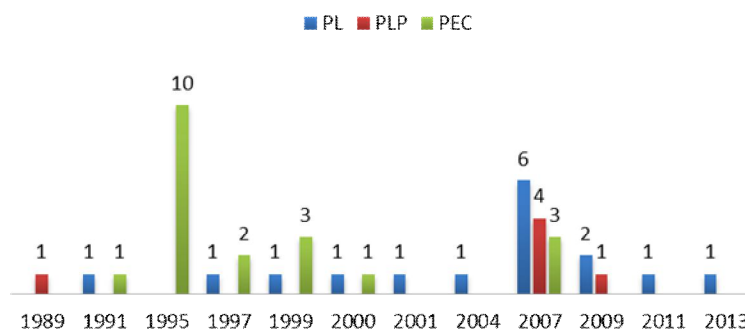
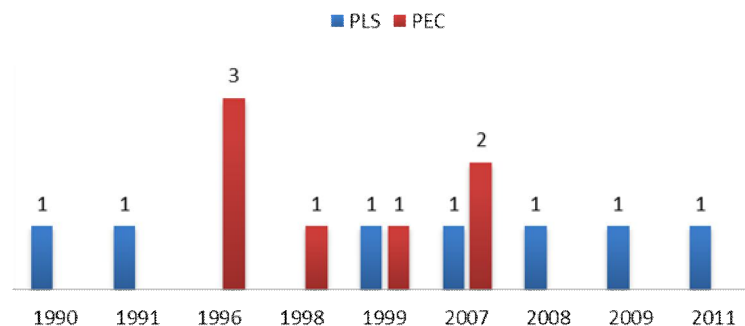


GRÁFICO 6 – PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA ORIGINADAS NO SENADO FEDERAL ENTRE 1988 E 2013



Assim, tendo em vista o número total de cinquenta e seis proposições apresentadas nesse período sobre fidelidade partidária e o fato de que, na época (2007) em que o tema era discutido e decidido pelo Tribunal Superior Eleitoral, havia dezesseis proposições em trâmite no Congresso Nacional sobre a matéria, entre projetos de lei ordinária (PLs), projetos de lei complementar (PLPs) e propostas de emenda à Constituição (PECs), pode-se afirmar que o Legislativo não se encontrava omissa nessa seara, do ponto de vista da iniciativa legislativa.

Entretanto, convém assinalar que, das proposições apresentadas, nenhuma delas foi aprovada, isto é, transformada em norma jurídica. As Tabelas 13 e 14 e os Gráficos 7 e 8, abaixo, permitem visualizar o *status* das proposições apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal sobre fidelidade partidária no período examinado.

TABELA 13 – STATUS DAS PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA APRESENTADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1988 E 2013

<b>Apresentação</b>	<b>Arquivada</b>	<b>Em tramitação</b>
<b>1989</b>	1	-
<b>1991</b>	2	-
<b>1995</b>	2	8
<b>1997</b>	2	1
<b>1999</b>	1	3
<b>2000</b>	1	1
<b>2001</b>	1	-
<b>2004</b>	1	-
<b>2007</b>	7	6
<b>2009</b>	1	2
<b>2011</b>	-	1
<b>2013</b>	-	1
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>23</b>

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Dados pesquisados entre outubro e dezembro de 2013. Obs.: Não foram identificadas proposições relacionadas com o tema, nos demais anos.

TABELA 14 – STATUS DAS PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA APRESENTADAS NO SENADO FEDERAL ENTRE 1988 E 2013

<b>Apresentação</b>	<b>Arquivada</b>	<b>Em tramitação</b>
<b>1990</b>	1	-
<b>1991</b>	1	-
<b>1996</b>	3	-
<b>1998</b>	1	-
<b>1999</b>	2	-
<b>2007</b>	1	2
<b>2008</b>	-	1
<b>2009</b>	-	1
<b>2011</b>	-	1
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>5</b>

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Dados pesquisados entre outubro e dezembro de 2013. Obs.: Não foram identificadas proposições relacionadas com o tema, nos demais anos.

GRÁFICO 7 – STATUS DAS PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA ORIGINADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS ENTRE 1988 E 2013

■ Arquivada ■ Em tramitação

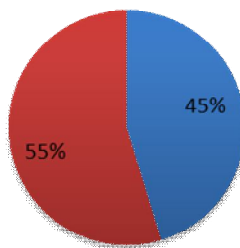
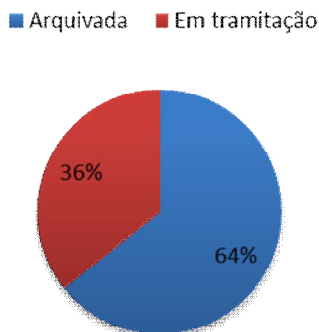


GRÁFICO 8 – STATUS DAS PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA ORIGINADAS NO SENADO FEDERAL ENTRE 1988 E 2013



Assim, vê-se que, no que se refere à Câmara dos Deputados, com relação ao *status* das proposições sobre fidelidade partidária, 45% dessas proposições (dezenove delas) foram arquivadas, enquanto 55% (vinte e três delas) continuam em tramitação. No que toca ao Senado Federal, os percentuais são os seguintes: 64% dessas proposições (nove delas) foram arquivadas, ao passo que 36% (cinco delas) ainda tramitam naquela Casa. Como se verifica, nenhuma das proposições apresentadas nas duas Casas foi transformada em norma jurídica.

Diante desse cenário, conclui-se que a judicialização da política no Brasil, em se tratando da fidelidade partidária, no que concerne à segunda hipótese, ou seja, a omissão do Congresso Nacional quanto à produção legislativa sobre questões políticas, assim se apresenta:

a) essa hipótese não se confirma quando se examina o caso do ponto de vista da iniciativa legislativa, ou seja, da apresentação de matérias, posto que, de um lado, foram oferecidas, entre 1988 e 2013, cinquenta e seis proposições sobre fidelidade partidária e, de outro, quando o tema era discutido e decidido pelo Tribunal Superior Eleitoral, em 2007, havia dezesseis proposições em trâmite na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, entre projetos de lei ordinária (PLs), projetos de lei complementar (PLPs) e propostas de emenda à Constituição (PECs);

b) a seu turno, essa hipótese se confirma quando se analisa o caso do ponto de vista da aprovação dessas proposições, ou seja, da sua transformação em norma jurídica, pois, no que concerne tanto à Câmara dos Deputados quanto ao Senado Federal, nenhuma das proposições apresentadas nas duas Casas no período referido se transformou em lei.

## 5.5 CONCLUSÃO

O caso da fidelidade partidária, como o da verticalização das coligações, ambos aqui estudados, é emblemático para se constatar duas situações daí resultantes.

A primeira é a de que o Tribunal Superior Eleitoral, também em resposta a uma consulta, inovou no ordenamento jurídico brasileiro definindo uma regra, ratificada depois pelo Supremo Tribunal Federal, com *status* constitucional:<sup>74</sup> a de que o mandato pertence ao partido ou à coligação e, na hipótese de mudança de legenda sem justa causa, haveria a perda desse mandato por infidelidade partidária.

Como dito em outra passagem, o TSE e o STF participaram do *rule making* eleitoral, exercendo atribuição normativa com a edição de regras por meio de resoluções, numa clara postura de legislador positivo, e ocuparam um espaço destinado constitucionalmente ao Congresso Nacional, tendo como consequência a judicialização da política.

A segunda é a de que, no que concerne à aplicação das hipóteses, ficou demonstrado que a primeira não apresenta relevância para justificar a judicialização da política no Brasil, enquanto a segunda somente se valida no respeitante à iniciativa legislativa, posto que, no que tange à aprovação da matéria, nenhuma proposição sobre fidelidade partidária foi transformada em norma jurídica no período examinado.<sup>75</sup>

Por fim, fato importante a ser consignado<sup>76</sup> é que, embora a Resolução TSE nº 26.610/2007 tenha culminado na frenagem das frequentes trocas de partido, não se esperava a grande incidência da justa causa, prevista no art. 1º § 1º, I a IV, na migração para novos partidos. Curiosamente, tem sido esse dispositivo o fundamento do elevado número de migrações na presente legislatura, por implicar a manutenção do mandato dos parlamentares que passaram para as novas legendas, a saber: Partido Social Democrático (PSD), Partido

---

<sup>74</sup> As hipóteses de perda de mandato estão expressamente previstas no art. 55, incisos I a VI, da Constituição de 1988.

<sup>75</sup> Partindo do princípio de que se trata de competência privativa do Congresso Nacional a inovação legislativa a respeito da fidelidade partidária, haverá quem afirme que a não aprovação de proposições relativas a esse tema poderia significar que o Legislativo optou por não alterar a disciplina da matéria – postura que suas prerrogativas constitucionais lhe asseguram. Neste caso, haveria uma decisão implícita de manter o *status quo* legislativo, por ser precisamente esse o desejo do corpo parlamentar.

<sup>76</sup> Esse fato importante pode ser entendido como um efeito colateral da decisão do TSE sobre fidelidade partidária.



Pátria Livre (PPL), Partido Ecológico Nacional (PEN), Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e Solidariedade (SSD).

Não se trata de um problema a criação de novos partidos, até porque a liberdade de organização partidária tem previsão expressa no art. 14 da Constituição de 1988. O fato é que o efeito colateral danoso decorrente da decisão do Tribunal Superior Eleitoral – avalizada pelo Supremo Tribunal Federal – dá a esses partidos a possibilidade de já nascerem robustos, antes mesmo de participar de qualquer disputa eleitoral. Nesse sentido, podem ser eles contemplados com recursos do Fundo Partidário e com o tempo de rádio e televisão, em face das regras da Resolução TSE nº 22.610/2007 e do acórdão do julgamento conjunto da ADI nº 4.430/DF e da ADI nº 4.795/DF.

## CONCLUSÃO

Como se viu ao longo deste trabalho, a judicialização da política, tanto na forma “*judicialization from without*” (“judicialização de fora”, isto é, transferência de prerrogativas da tomada de decisão da legislatura, do gabinete ou da Administração Pública para o âmbito de atuação dos juízes e tribunais) como na forma “*judicialization from within*” (“judicialização de dentro”, isto é, propagação do procedimento judicial para os parlamentos e para a Administração Pública), constitui-se movimento ocorrente em escala global: em diferentes partes do mundo e em épocas diversas, o Judiciário vem se destacando como protagonista de decisões envolvendo questões de largo alcance político.

Assim é que, tanto nos Estados Unidos, a partir da célebre decisão *Marbury v. Madison*, quanto na Europa, desde o segundo pós-guerra, há exemplos variados do protagonismo das Cortes Constitucionais. Também na América Latina, em particular no Brasil, as questões políticas passaram a ter no Judiciário a sua instância decisória final, ganhando espaço uma postura mais ativa do magistrado na interpretação e aplicação da Constituição. Nas sociedades democráticas atuais, portanto, a ação política é deslocada de sua arena própria (arena política) para outra arena (arena judicial), o que significa a expansão do Judiciário no sistema de poder.<sup>77</sup>

Viu-se que o modelo clássico de separação de Poderes requer, nos dias de hoje, uma nova leitura. Embora permaneça o propósito montesquiano de limitar o poder pelo poder, a moderna dimensão desse princípio não reserva lugar para o juiz como “boca da lei”, cedendo passo ao sistema de controles recíprocos – o *checks and balances* do modelo constitucional americano, no qual a resultante é uma complexa interação entre os órgãos integrantes de cada um dos três Poderes do Estado, sendo que cada um deles é chamado a desempenhar funções típicas e atípicas, ocorrendo, portanto, uma interseção entre esses Poderes, que podem e devem interagir de modo colaborativo.

---

<sup>77</sup> Convém destacar que a judicialização da política, embora tenha uma dimensão global, não é um fenômeno uniforme, pois cada país demonstra sua própria dinâmica de possibilidades e limites constitucionais, conforme a maior ou menor interação judicial-política e o maior ou menor grau de desenvolvimento do sistema de controle de constitucionalidade. Por isso mesmo é que podem ser encontradas, nos diversos países, áreas mais judicializadas do que outras.

Nesse cenário político-institucional, delineado pelo constitucionalismo atual, ganha relevo a possibilidade de o Judiciário invalidar leis e atos normativos emanados de outros Poderes, por meio da interpretação constitucional. Esse mecanismo de poder do Judiciário denomina-se *controle de constitucionalidade*. A maior ou menor importância do papel que lhe é atribuído no sistema político está diretamente relacionada com a sua maior ou menor capacidade de controlar a constitucionalidade das normas e assegurar a integridade da Constituição.

A tradicional teoria da separação dos Poderes vê-se, pois, desafiada em razão da superioridade da Constituição e da consequente atribuição do controle de constitucionalidade das leis ao Judiciário.

Assim, a partir da conceituação e caracterização da judicialização da política, com base nas abordagens teóricas sobre o tema levadas a efeito por autores nacionais e estrangeiros, procurou-se analisar o fenômeno no Brasil buscando resposta para a seguinte pergunta: o que torna possível e por que ocorre a expansão da atuação do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal, levando-os a deliberar sobre questões políticas? Os estudos de caso foram selecionados com base nessas duas questões políticas: a verticalização das coligações e a fidelidade partidária.

Para responder, então, à questão do porquê da judicialização da política, identificaram-se duas hipóteses que foram testadas nos estudos de caso como possíveis explicações desse fenômeno no Brasil: a primeira é de que ela é o resultado do crescente aumento de demandas sobre questões de natureza política; e a segunda é de que ela é o resultado da omissão do Congresso Nacional quanto à produção legislativa sobre questões de natureza política.

Antes de se adentrar nos estudos de caso e testar as hipóteses em cada um deles, fez-se um estudo sobre a governança eleitoral, com destaque para o modelo brasileiro que apresenta algumas características que o tornam singular: i) concentração das atividades de governança eleitoral – *rule application*, *rule adjudication* e *rule making* – num único *Electoral Management Body* (EMB) – a Justiça Eleitoral; ii) independência desta em relação ao Legislativo e ao Executivo, já que a indicação e a seleção de seus integrantes são realizadas apenas pelo Judiciário, o que a torna, de certo modo, razoavelmente imune às pressões políticas e partidárias; iii) ausência de investidura própria dos magistrados que compõem a Justiça Eleitoral: os juízes eleitorais são “recrutados” de outros ramos da magistratura

brasileira; e iv) presença da regra de interseção, visto que dos sete ministros que integram o Tribunal Superior Eleitoral, três são oriundos do Supremo Tribunal Federal.

Os estudos de casos referem-se à verticalização das coligações e à fidelidade partidária. No caso da verticalização das coligações, o Tribunal Superior Eleitoral, respondendo à Consulta nº 715/2002, formulada pelos Deputados Miro Teixeira, José Roberto Batochio, Fernando Coruja e Pompeo de Mattos, em nome da direção nacional do Partido Democrático Trabalhista (PDT), estabeleceu o entendimento de os partidos devem se coligar nos Estados seguindo a aliança feita para a eleição de Presidente da República. Assim é que, em 26 de fevereiro de 2002, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução nº 20.993 passando a exigir a observância obrigatória das coligações, partindo da circunscrição eleitoral de maior nível para a de menor.

Como reação à regra da verticalização das coligações, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 52/2006, que deu nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição de 1988, dispondo sobre as coligações eleitorais, que passaram ao âmbito exclusivo dos partidos, vedada, inclusive, a disciplina da matéria por meio da legislação infraconstitucional.

No caso da fidelidade partidária, o Tribunal Superior Eleitoral, respondendo à Consulta nº 1.398/2007, formulada pelo Democratas (DEM), entendeu que, se o candidato, após a disputa, nas eleições proporcionais e majoritárias, trocasse, sem justa causa, de partido ou de coligação partidária pelos quais fora eleito, perderia o mandato, uma vez que este pertenceria ao partido ou à coligação, e não ao candidato. Esse entendimento veio a ser, posteriormente, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal e culminou na edição da Resolução TSE nº 26.410/2007, que passou a regular o processo de perda de cargo eletivo e de justificação de desfiliação partidária.

Nesse cenário pós-1988 emergiram, pois, um Tribunal Superior Eleitoral e um Supremo Tribunal Federal que até hoje parecem dispostos a deliberar sobre questões políticas, mais precisamente partidárias e eleitorais. Assim, têm os ministros da Corte Eleitoral e da Corte Suprema assumido o papel de protagonistas das reformas políticas, valendo-se de uma posição capaz de, até mesmo, alterar as regras constitucionais, o que ocorreu nos casos da verticalização das coligações e da fidelidade partidária.

No que concerne às hipóteses aplicadas nos estudos de casos, o Quadro 2, abaixo, sintetiza o total de proposições (PLs, PLPs e PECs) e demandas (ações/consultas) apresentadas sobre verticalização das coligações e fidelidade partidária na Câmara dos Deputados, no Senado Federal, no Tribunal Superior Eleitoral e no Supremo Tribunal Federal, no período compreendido entre 1988 e 2013.

QUADRO 2 – TOTAL DE PROPOSIÇÕES E DEMANDAS SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES E FIDELIDADE PARTIDÁRIA APRESENTADOS, ENTRE OUTUBRO DE 1988 E DEZEMBRO DE 2013, NA CÂMARA DOS DEPUTADOS, NO SENADO FEDERAL, NO SUPERIOR TRIBUNAL ELEITORAL E NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Temas	Número de proposições e demandas														Total
	Proposições					Demandas									
	CD			SF		TSE					STF				
	PL	PLP	PEC	PLS	PEC	CTA	RESPE	RO	MSI	MSC	ADI	ADPF	MSI	MSC	
Verticalização das coligações	20	-	2	10	5	18	3	-	-	-	5	1	1	-	65
Fidelidade partidária	16	6	20	7	7	20	36	25	21	2	3	-	3	5	171
Total parcial	36	6	22	17	12	38	39	25	21	2	8	1	4	5	236
Subtotal	64			29		125					18				
Total	93					143									

Elaboração do próprio autor.

Como observado, a primeira hipótese analisada não se confirmou nos dois casos estudados. É dizer: a judicialização da política no Brasil, em face da regra da verticalização das coligações e da regra da fidelidade partidária, elaboradas a partir de decisões prolatadas pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal, não resulta do crescente número de demandas sobre questões de natureza política.

Assim é que, entre 1988 e 2013, embora as demandas (ações/consultas) sobre esses temas totalizem cento e quarenta e três, sendo cento e vinte e cinco no TSE, e dezoito no STF – entre elas as (novas) ações propostas ADI, ADPF e MSC, que somam dezesseis – não se vislumbra, nesse período, um número crescente dessas demandas, como se constata da leitura das Tabelas 1, 2 e 3, apresentadas precedentemente.

A segunda hipótese testada apresentou o seguinte cenário: a judicialização da política no Brasil diante da regra da verticalização das coligações e da regra da fidelidade partidária, elaboradas a partir de decisões emanadas do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, não resulta da omissão do Congresso Nacional quando se trata da

iniciativa legislativa, isto é, da apresentação de proposições sobre essas matérias; contudo, resulta da inação do Congresso Nacional quando se refere à aprovação dessas proposições, ou seja, à sua transformação em normas jurídicas.

De fato, pode-se observar que não é por falta de iniciativa do Legislativo que as questões da verticalização das coligações e da fidelidade partidária têm sido levadas ao crivo do Judiciário. Na verdade, entre os anos de 1988 e 2013 foram apresentadas no Congresso Nacional noventa e três proposições sobre essas questões (sessenta e quatro na Câmara dos Deputados e vinte e nove na Câmara dos Deputados).

Por outro lado, das proposições apresentadas nas duas Casas Legislativas, no que tange à verticalização das coligações, apenas cerca de 4% delas (correspondente a uma proposição) veio a se transformar em norma jurídica – a PEC nº 4/2002, que originou a EC nº 52/2006. No que se refere à fidelidade partidária, nenhuma delas se tornou espécie normativa até os dias atuais.<sup>78</sup> Assim, pode-se afirmar que a inércia do Congresso Nacional, quanto à aprovação de proposições sobre esses temas, isto é, à sua conversão em regras de direito, justifica a postura ativista que têm mostrado o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal.

Nesse contexto, as entrevistas feitas com o Ministro Gilmar Mendes (STF/TSE) e o Deputado Vilmar Rocha (PSD/GO)<sup>79</sup> explicitaram, com muita clareza, o fenômeno da judicialização da política no Brasil, do qual decorre o protagonismo do TSE e do STF em questões políticas.

---

<sup>78</sup> A propósito, mencione-se a PEC nº 23/2007, aprovada no Senado Federal e atualmente em apreciação pela Câmara dos Deputados, onde veio a se tornar a PEC nº 182/2007, que visa a aterar os arts. 17, 46 e 55 da Constituição de 1988, 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 desfilarem dos partidos pelos quais forem eleitos.

<sup>79</sup> As entrevistas foram gravadas e editadas pelo autor e contemplaram quatro perguntas, a saber: 1) Na opinião de Vossa Excelência, os magistrados, ao julgarem questões de natureza política, como a verticalização das coligações e a fidelidade partidária, deveriam levar em conta o equilíbrio entre os Poderes e, portanto, a governabilidade? 2) Nos últimos anos, o Poder Judiciário – em especial, o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral – tem ganhado visibilidade, com grande repercussão na mídia. Na opinião de Vossa Excelência, o que teria acontecido? O Judiciário virou um superpoder? 3) Nessa linha de raciocínio, a judicialização da política não é, em si mesmo, um problema da Justiça, mas um fato ocorrente, hoje, no País. Como Vossa Excelência analisa esse fenômeno da judicialização da política? 4) Considerando a judicialização da política, é possível concluir que esse fenômeno decorreria de causas como a ampliação dos direitos da cidadania propiciada pela Constituição de 1988 (como a ampliação dos legitimados para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade e a criação do mandado de injunção) e a omissão do Congresso Nacional em legislar?

Os depoimentos desses atores, de ambos os Poderes, nessas entrevistas, foram consensuais no sentido de apontar, entre outros aspectos, que: i) a judicialização da política não é um fenômeno só brasileiro: é uma tendência mundial, que revela uma crise no sistema representativo; ii) a ampliação dos direitos e garantias da cidadania associada a uma jurisdição constitucional forte, como a desenhada pela Constituição de 1988, enseja, em certa medida, no Brasil, essa tendência à judicialização da política; iii) o Judiciário não é um superpoder, pois esse entendimento negaria o modelo da independência e autonomia dos Poderes consagrado pela Carta de 1988; iv) o Judiciário não age sem provocação e, em muitos casos, é provocado por agentes do próprio estamento político; v) por falta de consenso básico, as instâncias legislativas acabam chamando um terceiro para dirimir as divergências surgidas, que é o Judiciário; vi) o Legislativo, embora fale em nome do povo, é um poder disfuncional, funciona mal, o que leva a uma inércia, a uma paralisia de suas decisões; vii) o Judiciário, no enfrentamento de questões políticas polêmicas, como a verticalização das coligações e a fidelidade partidária, têm cometido exageros, criando normas jurídicas e extrapolando suas atribuições constitucionais.

Assim é que, analisando a judicialização da política no Brasil, o Ministro Gilmar Mendes (STF/TSE) afirmou:

[...] Acompanhei de perto, menos a verticalização do que a questão da fidelidade partidária, em que o Tribunal fez, na verdade, uma construção, tendo em vista o troca-troca partidário, o transfuguismo, o comprometimento do processo democrático a partir da série de trocas que ocorria, a desorganização do próprio voto, e tudo mais [...] Agora, não podemos nunca esquecer que o Tribunal não age sem provocação. E aí temos os agentes da provocação que são, muitas vezes, do próprio estamento político. Não podemos esquecer isso. Agora, do ponto de vista de análise, principalmente no âmbito da ciência política, tenho a impressão de que, às vezes – e aí a gente nem precisa falar das ações tradicionais, as ações diretas, os mandados de segurança que são impetrados em razão de desinteligências internas –, faltam muitas vezes instâncias políticas capazes de conduzir a um consenso básico. E a desinteligência, a desintegração política está tão pronunciada, que sempre se chama um terceiro, que é o Judiciário [...] Uma jurisdição constitucional forte, como a que construímos, acaba dando ensejo, em certa medida, a essa tendência de judicialização da política. Até porque segmentos do próprio Parlamento vão se insurgir contra determinadas decisões e, às vezes, de forma legítima, vão trazer essas questões para o Judiciário. Isso desintegra um pouco o sistema [...] O fato de sermos provocados – e somos amplamente provocados – não significa que devamos aceitar toda provocação. Então é preciso que tenhamos cuidado. Até porque muitas soluções adotadas pelo próprio Congresso, ao fim e ao cabo, levam a uma certa estabilização em função das negociações das partes envolvidas – e tudo mais [...] Temos que ter cuidado para não nos deixarmos incitar pela impaciência de muitos setores, que dizem: o Congresso não funciona. Este tem sua própria lógica. As mesmas condições são legitimadoras para não decidir de imediato. Temos que compreender que, muitas vezes, o Tribunal é desafiado em face do problema da omissão do Congresso. Mas tudo isso é um aprendizado. O importante é que haja diálogo e que tenhamos a capacidade de fazer nossa autocrítica [...] A Constituição criou uma série de direitos, especialmente na área dos direitos sociais, que dependem de

conformação. E, diante da inércia do Legislativo, as ações se avolumam no Judiciário, com pedidos até mesmo individualizados, como é a questão dos remédios, fornecimento de tratamento com medicamentos. Os próprios desenhos de políticas públicas, mais amplos, mais macros, que se pedem. [...] Não é só isso. Há um certo consenso em relação a temas. Há uma falta de agenda do Congresso sobre o que será votado. Há falhas graves na Administração. Por exemplo: temos uma brutal judicialização na área de saúde. Se formos olhar, os serviços oferecidos nessa área são de péssima qualidade.

Por sua vez, o Deputado Vilmar Rocha (PSD/GO) sublinhou:

[...] Há determinadas matérias que vão ao julgamento do Supremo – e que o Tribunal decide – que a gente vê que eram claramente de competência legislativa do Congresso e não do Judiciário para decidir. Agora, isso é uma coisa tênue também – essa decisão. Porque tem o outro lado da questão – como sempre tem – que é o seguinte: o STF é um tribunal constitucional e cabe a ele, todos nós sabemos, a interpretação da Constituição. E a norma constitucional tem um alto conteúdo político – e não estritamente jurídico. Por isso é que alguns países do mundo adotam uma Corte constitucional específica e não integrante da estrutura verticalizada do Poder Judiciário. A composição dessas Cortes – estritamente para julgar matérias constitucionais – é feita normalmente com políticos e não com juristas porque a norma constitucional, que tem um alto conteúdo político, histórico e cultural, exige do seu intérprete, além, é claro, de uma base jurídica, constitucional, uma base política de compreensão do equilíbrio entre os Poderes, da governabilidade, e também do momento histórico em que a sociedade vive. [...] Não pode existir superpoder (no Brasil) porque o nosso modelo é o de equilíbrio entre os Poderes. Independência e harmonia entre os Poderes. Temos que reconhecer que o Legislativo é o principal poder da República, porque sua origem é o povo. Afinal todo poder emana do povo e em seu nome será exercido. É um princípio constitucional. E é o Legislativo que fala em nome do povo. Na verdade, o Legislativo, em qualquer República, em nosso modelo, é o poder *mater* da sociedade. O que a gente observa é que o Legislativo, hoje, é um poder disfuncional, funciona mal. Essa disfuncionalidade do Legislativo leva muitas vezes a uma paralisia de suas decisões. E aí, como não existe vácuo em poder, o Supremo tem assumido esse vácuo. Precisamos ter essa compreensão [...] Esse fenômeno (da judicialização da política) não é só brasileiro. É uma tendência mundial. É um fato que demonstra uma crise do sistema representativo no mundo todo. E aí, como não existe espaço de poder no vácuo, o Judiciário tem ocupado esse espaço – e, em alguns casos, até com certo exagero. Esse é um motivo sobre o qual a gente tem de refletir. Como é, então, que a gente resolve isso? Tornando o Poder Legislativo mais funcional. Na verdade, hoje, dos Poderes da República – Judiciário, Legislativo e Executivo –, o Legislativo é o mais deprimido, no sentido que é aquele que está mais desprestigiado, desqualificado perante a sociedade. E com certa razão. A omissão legislativa tem ocasionado isso porque ela ocorre mais por disfuncionalidade do Legislativo [...] As novas competências do Judiciário e a ampliação forte da cidadania, dos direitos e garantias individuais, dos direitos políticos e dos direitos sociais têm levado a uma judicialização da política. É claro também que o Legislativo não tem sabido arbitrar algumas questões no campo político – e daí se recorre ao Judiciário para obter uma decisão [...] Mas o nosso modelo político ainda está em construção, em aperfeiçoamento. Não é ainda o modelo adequado e precisa ser aperfeiçoado. Portanto, esse debate sobre a atuação do Judiciário, a judicialização da política é importante, mas dentro desse conceito de que juízes e tribunais não podem criar normas jurídicas. Essa é uma competência constitucional primária do Poder Legislativo. Caso contrário, teríamos uma anomalia dentro do nosso sistema político.



Para além dos argumentos e das hipóteses aqui analisados, há autores <sup>80</sup> que colocam o voluntarismo do Judiciário como justificativa para a judicialização da política no Brasil.

De fato, como observado, os argumentos que fundamentaram os julgamentos do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, nos casos da verticalização das coligações e da fidelidade partidária, revelam que os ministros dessas Cortes não decidiram dentro dos limites estabelecidos pela Constituição de 1988, atuando assim de forma voluntarista e ultrapassando os parâmetros constitucionais da atividade jurisdicional para estabelecer regras novas de direito.

Noutras palavras: em não havendo prévia disposição constitucional ou legal que autorizasse o TSE e o STF a decidir sobre a verticalização das coligações e a fidelidade partidária, o único elemento capaz de justificar esse fenômeno seria o voluntarismo do Judiciário para decidir sobre questões de natureza política. Ficaria em evidência a vontade do julgador em adotar soluções politicamente necessárias por meio de um processo hermenêutico.

Veja-se, a respeito, o seguinte excerto do voto do Ministro Sepúlveda Pertence na resposta à Consulta nº 715/2002:

[...] É verdade - além de explicitar o que repute implícito na legislação eleitoral, viabilizando a sua aplicação uniforme - pode o Tribunal colmatar-lhe lacunas técnicas, na medida das necessidades de operacionalização do sistema gizado pela Constituição e pela lei. Óbvio, entretanto, que não as pode corrigir, substituindo pela de seus juizes a opção do legislador: por isso, não cabe ao TSE suprir lacunas aparentes da Constituição ou da lei, vale dizer, o "silêncio eloquente" de uma ou de outra [...] Com todas as vênias, constitui um resíduo autoritário - frontalmente incompatível com a clara opção constitucional pela autonomia dos partidos -, tentar impor - por lei ou pela interpretação voluntarista dela - um grau preordenado de maior ou menor centralização política a todos eles, às agremiações de quadro ou de massa, às formadas em torno de um líder nacional carismático como às constituídas pela "federação" de lideranças regionais.

Assim, diante desses argumentos havia uma questão importante a discutir sobre o comportamento dos ministros: o risco de que o TSE, na resposta à Consulta nº 715/2002, avançasse sobre seara em que não devesse avançar. É dizer: essa decisão poderia emergir de uma interpretação voluntarista da Constituição e da lei infraconstitucional em que a vontade

---

<sup>80</sup> Cf. MARCHETTI, Vitor. *Poder Judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008; e SOARES, José de Ribamar Barreiros. *Ativismo judicial no Brasil: o Supremo Tribunal Federal como arena de deliberação política*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

dos juízes substitui a vontade do legislador, culminando na definição da regra eleitoral pela Corte.

No modelo de governança eleitoral adotado no Brasil em que predomina a regra da interseção e as decisões do TSE são, em princípio, irrecorríveis,<sup>81</sup> esse voluntarismo certamente encontra força para uma postura ativista que implique inovação do quadro normativo que regula as eleições.

Outro aspecto significativo na demonstração desse voluntarismo judicial para decidir matéria política é a adoção da teoria de Alexy (2007) sobre a existência não apenas de uma representação parlamentar, mas também de uma representação argumentativa exercida, particularmente, pelo Tribunal Constitucional. Para o autor (2007), a argumentação jurídica e a participação da sociedade civil (em audiências públicas ou na condição de *amicus curiae*) por meio de entidades e associações constituem a fundamentação racional para a representação argumentativa, que compete com a representação política dos cidadãos no Legislativo. A Corte Suprema estaria assim integrada à sociedade e poderia atender às aspirações do povo, utilizando-se do processo hermenêutico para garantir a obediência aos direitos fundamentais instituídos pelos textos constitucionais. Seria também representante do povo, em decorrência não do voto, mas da argumentatividade.

Por outro lado, saliente-se que a atuação do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, nos casos aqui analisados, poderia se enquadrar na categorização proposta por Hirschl (2006) quando discute a “mega” ou “pura política”, isto é, as controvérsias políticas essenciais, que, frequentemente, definem e dividem todas as políticas como o processo eleitoral e as questões relativas à natureza e à definição do corpo político. São casos que também demonstram uma tendência maximalista do Judiciário.

Ademais, pode-se afirmar que o caso da fidelidade partidária poderia permitir uma interpretação segundo a “hipótese dos direitos” formulada por Ferejohn (2002). Por certo, em face da fragmentação das nossas instituições políticas, a decisão sobre essa questão seria mais demorada ou até mesmo impossível de ser tomada no âmbito do Legislativo, o que acabou conduzindo o debate para o Judiciário para que ali encontrasse solução. É dizer: a fidelidade

---

<sup>81</sup> Reza o art. 121, § 3º, da Constituição de 1988: “São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de *habeas corpus* ou mandado de segurança”. Assim, poucas foram as decisões do TSE alteradas pelo STF. Citem-se, como exemplos, as referentes à vigência da Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) e à Resolução TSE nº 23.389/2013, que redefiniu a distribuição do número de deputados federais por unidade da Federação e, conseqüentemente, a composição das Assembleias Estaduais e da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

partidária se colocou como um tema importante nos debates políticos e na mídia, mas não foi decidida no plano legislativo, seja porque não havia firme interesse dos partidos, seja porque estes tinham receio de ser prejudicados com essa decisão.

O fato é que não há como negar que o pós-1988 conferiu ao Judiciário, especialmente ao TSE e ao STF, uma participação cada vez mais ativa nas questões políticas, influenciando e definindo regras da competição político-eleitoral. Os casos investigados neste trabalho são indicadores do aprofundamento da judicialização da política brasileira, o que torna proeminente o papel da Corte Eleitoral e da Corte Suprema como *rule makers* no contexto da governança eleitoral brasileira.

Nesse cenário, emergiram, desde 2002, com a regra da verticalização das coligações, um TSE e um STF dispostos a promover mudanças substanciais e atuar como protagonistas das reformas políticas no Brasil, sobrepondo-se até mesmo ao legislador na tarefa do *rule making* eleitoral.

Assim, mencionem-se, em sequência, os casos em que o Judiciário brasileiro interveio no cenário político, definindo regras e exercendo papel legiferante: a fixação do número de Vereadores (2004), a criação da cláusula de barreira (2006), a fidelidade partidária e a distribuição do fundo partidário (2007), a prestação de contas eleitorais (2008), a vigência da “Lei da Ficha Limpa” (2010) e as doações de campanhas por pessoas jurídicas (2014, ainda em discussão no STF).

Dessa forma, não é redundante afirmar que o Legislativo vem, ao longo de todos esses anos, convivendo com o exercício da função legislativa pelo Judiciário, através da tomada de decisões que impactam diretamente sobre as normas eleitorais e partidárias no Brasil. Tem-se observado, no Brasil, pode-se dizer, a reforma política por vias judiciais; a reforma política sem políticos.

Certamente por conta das significativas (e até mesmo indesejadas) mudanças nas regras do jogo político, que têm sido feitas pelo TSE, com a chancela do STF, e das dificuldades que cercam a reação do Congresso Nacional para a reversão desse cenário, nem sempre tão rápida quanto desejada, observa-se, entre boa parte dos atores políticos – e até mesmo entre membros dos Tribunais Superiores – um movimento visando a limitar, de modo mais efetivo, o protagonismo que tem exercido o Judiciário brasileiro nessa seara, desde 2002, definindo normas que produziram um forte impacto sobre a vida política brasileira.

Leia-se, a propósito, o seguinte trecho do discurso de posse do Ministro Ricardo Lewandowski na presidência do Supremo Tribunal Federal, ocorrida em 10 de setembro de 2014:

[..] Nos dias de hoje, não são poucas as críticas veiculadas nos meios acadêmicos e na mídia em geral contra aquilo que é visto como um protagonismo mais acentuado – ou até mesmo exagerado - do Poder Judiciário, em particular do Supremo Tribunal Federal, quanto à tomada de decisões relativas a temas de maior impacto sobre a sociedade. Alguns falam numa “judicialização da política”, enquanto outros mencionam uma “politização da justiça”. Ambas as expressões traduzem uma avaliação negativa acerca da atuação do Judiciário, ao qual se imputa um extravasamento indevido de suas competências constitucionais. [...] A partir dessa nova postura, o Judiciário começou a intervir em questões que antes estavam reservadas exclusivamente aos demais Poderes, participando, de maneira mais ativa, da formulação de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, do meio ambiente, do consumo, da proteção de idosos, crianças, adolescentes e pessoas com deficiência. O Supremo Tribunal Federal, de modo particular, passou a interferir em situações limítrofes, nas quais nem o Legislativo, nem o Executivo, lograram alcançar os necessários consensos para resolvê-las. A Suprema Corte, não raro provocada pelos próprios agentes políticos, começou a decidir questões controversas ou de difícil solução, a exemplo da fidelidade partidária, do financiamento de campanhas eleitorais, da greve dos servidores públicos, da pesquisa com células-tronco embrionárias humanas, da demarcação de terras indígenas, dos direitos decorrentes das relações homoafetivas, das cotas raciais nas universidades e do aborto de fetos anencéfalos. [...] Propomo-nos a respeitar e fazer respeitar a independência e harmonia entre os Poderes, estimulando nos juízes a adoção da salutar atitude de *self restraint*, de autocontenção, praticada pelas cortes constitucionais dos países democráticos. Com isso queremos dizer que o Judiciário só deve atuar, para suprir eventual lacuna normativa ou inércia administrativa, em caráter excepcional e provisório, e apenas quando a decisão pretoriana se mostrar necessária e inadiável, permitindo, como regra, que o Legislativo ou o Executivo – representantes diretos da soberania popular – possam concluir as suas deliberações no tempo que considerem politicamente mais adequado para o País.

Por outro lado, é forçoso reconhecer que as intervenções do TSE e do STF na área político-eleitoral não resultam de um amplo debate com a sociedade, com a exposição prévia das alternativas cogitadas às críticas dos segmentos sociais interessados. Em sentido oposto, no âmbito do Congresso Nacional, por sua natural origem, as proposições são públicas e discutidas com ampla transparência. Essa característica torna as proposições legislativas um verdadeiro “teste” junto às entidades que fiscalizam o processo legislativo – o Ministério Público, a OAB, a mídia, etc. Quando restritas ao debate judicial, que desfruta de métodos, procedimentos e jargão próprios, as decisões, de regra, provocam consequências danosas à competição político-eleitoral, vale dizer, resultam em efeitos colaterais danosos ou não são alcançados os resultados esperados, ao ponto de provocar a reação dos partidos e do Congresso Nacional, no sentido de reverter os regramentos impostos pelo TSE e pelo STF.

É o que aconteceu, por exemplo, nos casos aqui estudados. Na verticalização, a polêmica ganhou contorno constitucional conferido pela EC nº 52/2006, dando às coligações uma espécie de “blindagem”: antes reguladas por leis ordinárias, a partir de 2006, as alterações no regime das coligações passaram a exigir maioria de três quintos, necessária para mudanças na Constituição, para a qual a obtenção do consenso torna-se tarefa mais complexa. A rigidez, a forma de reação do Legislativo à intervenção do Judiciário foi prejudicial ao sistema, haja vista a constitucionalização da matéria, embora se deva reconhecer que não havia outra espécie normativa idônea para o caso, senão a emenda constitucional.

Na fidelidade partidária, a Resolução TSE nº 22.610/2007, por certo, não esperava a grande incidência da justa causa como “janela” de migração para novos partidos. Foi precisamente a justa causa que fundamentou o elevado número de migrações partidárias, nos últimos anos, por implicar a manutenção dos mandatos eletivos.

O reflexo da decisão do TSE foi o imediato crescimento do número de agremiações partidárias. Com efeito, desde a edição da Lei nº 9.096, em 1995, até 2006, foram criados doze partidos. No entanto, somente no período de dois anos, entre 2011 e 2013, sobretudo após a decisão da “portabilidade dos votos proporcionais”<sup>82</sup> dos trãnsfugas para as novas legendas, foram criados cinco novos partidos<sup>83</sup>, sem contar os que estão prestes a ser referendados pelo TSE como, por exemplo, a Rede Sustentabilidade (REDE), o Partido Federalista (FE), o Partido Liberal Brasileiro (PLB), o Partido Militar Brasileiro (PMB) e o Partido Ordem e Progresso (POP), entre outros.

Essa nova forma de regulação do espaço político pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal, que ganha cada vez mais contornos para constituir uma espécie de “legislação judiciária”, apresenta, no entanto, um baixo grau de *accountability*,<sup>84</sup> residindo aí um dos principais desafios futuros do atual modelo brasileiro de governança eleitoral e, por conseguinte, um dos aspectos mais importantes da agenda dos estudiosos da judicialização da política.

---

<sup>82</sup> Por essa decisão, os partidos recém-criados — e que, por isso mesmo, não tiveram a oportunidade de disputar eleições gerais para a Câmara dos Deputados — participam da divisão dos 95% dos recursos do Fundo Partidário e dos 2/3 do tempo de rádio e televisão, levando-se em conta o número de deputados federais que tenham migrado para a nova legenda, após a obtenção do registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral (Cf. STF, julgamento conjunto da ADI nº 4.430/DF e da ADI nº 4.795/DF; TSE, julgamento da PET nº 1747-93/DF).

<sup>83</sup> As novas legendas criadas são as seguintes: Partido Social Democrático (PSD), Partido Pátria Livre (PPL), Partido Ecológico Nacional (PEN), Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e Solidariedade (SSD).

<sup>84</sup> Como apontou o Ministro Celso de Mello no julgamento da ADI nº 239-7/600: “Em uma república, nenhuma esfera de poder pode ficar imune a controles”.

Daí porque a atuação ativista do TST e do STF em matéria político-eleitoral é questão ainda aberta. Muitas indagações só poderão ser respondidas com o tempo e com estudos e pesquisas que estão por ser feitos. Na verdade, o estudo das relações entre Poderes na Ciência Política tem privilegiado a análise das relações entre Executivo e Legislativo. Não são muitos os trabalhos que tratam da relação entre Legislativo e Judiciário, mormente quando está em foco a definição de regras eleitorais e partidárias.

Por fim, convém lembrar que, mesmo diante da sua imagem apequenada pela mídia e pela opinião pública, como destacaram o Ministro Gilmar Mendes e o Deputado Vilmar Rocha nas suas entrevistas, o Legislativo conhece bem seu verdadeiro tamanho e haverá de reagir reponsivamente às interferências do Judiciário, de forma a dar sempre a última palavra na criação das normas jurídicas e confirmar que a autêntica expressão da soberania popular definitivamente lhe diz respeito. A adoção, no Brasil, de uma *juristocracia* nos moldes preconizados por Hirschl (2006), apresenta manifesta incompatibilidade com o sistema representativo previsto na Constituição de 1988 (art. 1º, parágrafo único).

Com este trabalho, buscou-se, assim, contribuir para o debate que se trava sobre a judicialização da política no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. Adeus à separação de Poderes. In: NOVELINO, Marcelo (Org.). *Leituras complementares de direito constitucional: Teoria da Constituição*. Salvador: Juspodivm, 2009.

ALEXY, Robert. *Constitucionalismo discursivo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

ANSOLABEHERE, Karina. *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*. México: FLACSO, 2007.

ARAGÃO, João Medeiros de. *Judicialização da política no Brasil: influência sobre atos interna corporis do Congresso Nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octavio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: F. Konrad Adenauer; São Paulo: Editora UNESP, 2007. p. 81-115.

ARAS, Augusto. *Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

AVRITZER, Leonardo. Judicialização da política e equilíbrio de poderes no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 215-220.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: Direito e Política no Brasil contemporâneo. In: FELLET, André Luís Fernandes; PAULA, Daniel Giotti de; NOVELINO, Marcelo (Org.). *As novas faces do ativismo judicial*. Salvador: JusPodivm, 2011a, p. 225-270.

\_\_\_\_\_. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. In: COUTINHO, Jacinto Miranda; FRAGALE, Roberto; LOBÃO, Ronaldo (Org.). *Constituição e ativismo judicial: limites e possibilidades da norma constitucional e da decisão judicial*. Lumen Juris, 2011b, p. 275-290.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 e 74/2013 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94*. Brasília: Senado Federal; Subsecretaria de Edições Técnicas, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26.602/DF*. Relator Min. Eros Grau. Julgado em 4 de outubro de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26.603/DF*. Relator Min. Celso de Mello. Julgado em 4 de outubro de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26.604/DF*. Relator Min. Carmén Lúcia. Julgado em 4 de outubro de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Código eleitoral anotado e legislação complementar*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 22.610, de 2007*. Disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 382, de 1998*. Relator Min. José Neri da Silveira. Sessão de 12 março de 1998. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 715, de 2002*. Relator Min. Garcia Vieira. Sessão de 26 de fevereiro de 2002. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 1.398, de 2007*. Relator Min. Francisco César Asfor Rocha. Sessão de 27 de março de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 1.407, de 2007*. Relator Min. Carlos Ayres Britto. Sessão de 16 de outubro de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

CANIVET, Guy. *Activisme judiciaire et prudence interprétative. Introduction générale*. In: *Archives de Philosophie du Droit*. Paris: Dalloz, v. 50, p. 7-32, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?* Porto Alegre: S. A. Fabris, 1993.



CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia Política*, n. 23, p. 127-139, 2004.

CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 147-156, 1997.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua; CERQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de Pádua. *Tratado de direito eleitoral*. São Paulo: Premier Máxima, 2008. t. 4.

\_\_\_\_\_. *Fidelidade partidária & perda do mandato no Brasil*. São Paulo: Premier Máxima, 2008.

CITTADINO, Gisele. Judicialização da política, constitucionalismo democrático e separação dos Poderes. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002, p. 17-42.

CLÉVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade partidária: estudo de caso*. Curitiba: Juruá, 1998.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

\_\_\_\_\_. *Is democracy possible here? Principles for a new political debate*. New Jersey: Princeton University Press, 2006.

\_\_\_\_\_. *Justiça para ouriços*. Coimbra: Almedina, 2011.

FARHART, Said. *Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Fundação Petrópolis, 1996.

FAVOREU, Louis. *As cortes constitucionais*. São Paulo: Landy, 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Poder Judiciário na Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 198, p. 1-17, out./dez. 1994.

FEREJOHN, John. Judicializing Politics, Politicizing Law. *Journal of Law and Contemporary Problems*, v. 65, n. 3, p. 41-69, 2002.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. O Judiciário frente à divisão dos Poderes: um princípio em decadência? *Revista USP*, nº 21, p. 12-21, 1994.

FIERRO, Héctor Fix. Judicialización de la política. In: *Justicia Constitucional Electoral*, IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales de los Estados Unidos Mexicanos, Morella, 2002, Tomo VII, p. 7-10.

FLEISCHER, David; BARRETO, Leonardo. El impacto de la Justicia Electoral sobre el sistema político brasileño. *América Latina Hoy*, n. 51, p. 117-138, 2009.

GARAPON, Antoine. O juiz e a democracia: *o guardião de promessas*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GOODE, William; HATT, Paul. *Métodos em pesquisa social*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.

GRIMM, Dieter. Judicial activism. In: *Judges in contemporary democracy*. Edited by Robert Badinter and Stephen Breyer. New York: New York University Press, 2004.

\_\_\_\_\_. *Constituição e política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2011.

HAMILTON, Alexander. *O Federalista*. Hamilton, Madison e Jay. Belo Horizonte: Ed.Líder, 2003.

HIRSCHL, Ran. The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide, *Fordam Law Review*, v. 75, n. 2, p. 722-727, 2006.

IBAÑEZ, Perfecto Andrés. Democracia com juízes. *Revista do Ministério Público*, Lisboa, ano 24, n. 94, p. 31-47, jun./2003.

KMIEC, Keenan. The origin and current meanings of judicial activism. *California Law Review*, p. 1643-1675, 2004.

LEITE, Evandro Gueiros. *Ativismo Judicial*. Brasília, 5 maio 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/handle/2011/16980>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, São Paulo, n. 57, p. 113-133, 2002.

MARCHETTI, Vitor. *Poder Judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2009.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *Do espírito das leis*. Traduções de Fernando Henrique Cardoso; Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

NICOLAU, Jairo. Falta de fidelidade partidária anula o voto. *Jornal do Brasil*, 10 jun. 2001.

\_\_\_\_\_. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

PAZOS, Luís Pásara. Estado de derecho y justicia en América Latina. *Revista Oficial del Poder Judicial*, Corte Suprema de Justicia de la República, Lima, n. 1, tomo 1, p. 309-323, 2007.

PEDRA, Anderson Santana. O Tribunal Constitucional e o exercício da função legislativa stricto sensu para a efetivação dos direitos fundamentais de uma omissão legislativa. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 11, p. 221-256, jan./jun. 2012.

POGREBINSCHI, Thamy. Ativismo judicial e Direito: considerações sobre o debate contemporâneo. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, v. 9, n. 17, p. 121-143, ago./dez. 2000.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2010.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Eleições sem tribunais eleitorais: o caso dos EUA. *Revista de Informação Legislativa*, ano 33, n. 131, p. 135-145, jul./set. 1996.

RUIZ, Juan Cámara. Judicialización y activismo judicial em Espanã. In: LEAL, Rogério Gesta; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Ativismo judicial e déficits democráticos: algumas experiências latino-americanas e europeias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 89-106.

SADEK, Maria Teresa. Poder Judiciário: seu panteão. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, ano 1, n. 1, p. 131-137, jan./mar. 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A judicialização da política*. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/opiniao/bss/078en.php>>. Acesso: em 25 mar. 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_. *Comentário contextual à Constituição*. 2ª ed. São Paulo, Malheiros, 2006.

SOARES, José de Ribamar Barreiros. *Ativismo judicial no Brasil: o Supremo Tribunal Federal como arena de deliberação política*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la Republica Federal Alemana*. Madrid: 1987, p. 372-373.

STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

\_\_\_\_\_. *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

STROPPIANA, Luca. Una Authority per il fenomeno elettorale? In: D'ALIMONTE, Roberto; FUSARO, Carlo (Org.). *La legislazione elettorale italiana*. Bologna: Mulino, 2008.

SUNSTEIN, Cass Robert. *Radicals in robes: why extreme right-wing Courts are wrong for America*. New York: Basic Books, 2005.

TASSINARI, Clarissa. *Jurisdição e ativismo judicial: limites da atuação do Judiciário*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

TATE, Neal; VALLINDER, Torbjörn (Org.). *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1995.

TAVARES, André Ramos. *Paradigmas do judicialismo constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. O discurso dos direitos fundamentais na legitimidade e deslegitimação de uma Justiça Constitucional substantiva. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, n. 2, p. 9-28, abr./jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Justiça Constitucional: Superando as teses do “legislador negativo” e do ativismo de caráter jurisdicional. *Direitos Fundamentais e Justiça*, v. 3, n. 7. Porto Alegre: HS Editora, 2009.

TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. *Dados*, v. 50, n. 2, Rio de Janeiro, Iuperj, 2007.

TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. *Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política*. *Dados*, v. 51, n. 4. Rio de Janeiro, 2008, p. 825-864.

TEIXEIRA, Ariosto. *Decisão liminar: a judicialização da política no Brasil*. Brasília: Plano Editora, 2001.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A democracia na América*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1977, p. 82 et seq.

TUSHNET, Mark. Formas Alternativas de Controle Judicial. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Estado Constitucional e Organização do Poder*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 37-69.

URBANO, Maria Benedita. *Representação política e parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar*. Coimbra: Almedina, 2009.

\_\_\_\_\_. Deambulações teóricas em torno da justiça política. In: *Estudos em homenagem a António Barbosa de Melo*. Coimbra: Almedina, 2013.

VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Justiça Eleitoral. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). *Dimensões políticas da Justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 315-325.

VIANNA, Luiz Werneck et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck. A judicialização da política. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (Org.). *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 207-214.

VILE, J.R. The case against implicit limits on the constitutional amending process. In: LEVINSON, S. (Org.). *Responding to imperfection: the theory and practice of constitutional amendment*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

WALDRON, Jeremy. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

YEPES, Rodrigo Uprimny. A judicialização da política na Colômbia: casos, potencialidades e riscos. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 52-69, 2007.

APÊNDICE A – ENTREVISTA: MINISTRO GILMAR MENDES (STF/TSE)<sup>85</sup>

Pergunta: Na opinião de Vossa Excelência, os magistrados, ao julgarem questões de natureza política, como a verticalização das coligações e a fidelidade partidária, deveriam levar em conta o equilíbrio entre os Poderes e, portanto, a governabilidade?

Resposta: Tenho a impressão de que sim. Acho que a resposta deve ser afirmativa. Agora, levar em conta esses aspectos, não significa deixar de decidir dentro de uma dada perspectiva constitucional. Acompanhei de perto, menos a verticalização do que a questão da fidelidade partidária, em que o Tribunal fez, na verdade, uma construção, tendo em vista o troca-troca partidário, o transfuguismo, o comprometimento do processo democrático a partir da série de trocas que ocorria, a desorganização do próprio voto, e tudo mais. E sinalizou que iria mudar naquela ADIN em que se discutiu a questão da chamada cláusula de barreira, e me parece que tomou uma decisão para evitar também esse quadro de hemorragia. Tenho a impressão de que teve uma influência direta também nesse julgamento – e esses contextos são muito complexos – o próprio caso do mensalão, porque, afora a notória vantagem política que entra nessas cooptações, agora estava evidente que havia dinheiro no jogo, e então acredito que o Tribunal se orientou por isso e entendeu que era necessário colocar termo nesse transfuguismo desenfreado, que poderia esvaziar por completo – isso em todos os planos – a própria oposição. É claro que não havia nenhuma garantia de uma cooptação material, de um apoio não esclarecido, não explícito. Mas a mim interessa que o Tribunal elaborou, embora não seja tarefa sua realizar a reforma política, nesse contexto, dentro dos limites. E é claro que sempre haverá discussão sobre o tipo de decisão e de construção do próprio paradigma – e me parece que isso é consentâneo com o sistema e com a evolução que se desenhava.

Pergunta: Nos últimos anos, o Poder Judiciário – em especial, o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral – tem ganhado visibilidade, com grande repercussão na mídia. Na opinião de Vossa Excelência, o que teria acontecido? O Judiciário virou um superpoder?

Resposta: Não, não, não. É uma análise que talvez a gente tenha até que aprofundar. Sem dúvida nenhuma, a Constituição de 1988 deu, especialmente ao Supremo, um poder bastante grande no controle incidental, no controle abstrato, com as ações diretas, com a ampliação do direito de propositura para a provocação do Tribunal. Essa discussão sobre a judicialização da política, as questões do Parlamento, acabam desaguando aqui. E acho isso um fato importante.

---

<sup>85</sup> Entrevista feita em 19.3.2014.

Outro tema é o controle da omissão, que, às vezes, a gente negligencia. Até há pouco tempo considerávamos que a omissão era um tema de *political question*. Se o Parlamento não fez a lei, ou se decide fazer em outro momento, essa questão não era jurisdicizável ou judicializável. Agora, não mais. E foi o próprio texto constitucional que assim o quis, ao estabelecer, explicitamente, uma previsão para ação direta por omissão. Todo esse conjunto acabou por propiciar, por exemplo, ao Supremo pronunciar-se sobre questões relevantes para a vida política. Agora, não podemos nunca esquecer que o Tribunal não age sem provocação. E aí temos os agentes da provocação que são, muitas vezes, do próprio estamento político. Não podemos esquecer isso. Agora, do ponto de vista de análise, principalmente no âmbito da ciência política, tenho a impressão de que, às vezes – e aí a gente nem precisa falar das ações tradicionais, as ações diretas, os mandados de segurança que são impetrados em razão de desinteligências internas –, faltam muitas vezes instâncias políticas capazes de conduzir a um consenso básico. E a desinteligência, a desintegração política está tão pronunciada, que sempre se chama um terceiro, que é o Judiciário. Mas isso é um tema para análise, que estou apenas suscitando. Mas veja que alguns temas que antes eram tratados no âmbito da própria Casa, nos Conselhos e nas reuniões de Líderes, agora acabam desaguando no Judiciário. Apenas uma limitação já tumultua a discussão sobre vetos, determinados temas, reinterpretação ou não do regimento interno. Tudo isso acaba desaguando no Judiciário. Mas não tem a ver propriamente com insinuações ao Judiciário. Mas com fatores da própria estruturação, hoje, no âmbito do Legislativo. Também as provocações, especialmente com a proteção das minorias. Isso está no texto. Mas isso não é um problema só brasileiro. Todos os sistemas que adotaram o controle abstrato lidam com o reconhecimento da legitimação das minorias, que leva ao terceiro turno. Na Alemanha fala-se: “nós nos veremos na Corte”. Então, isso é um fato. Agora, é claro que o Tribunal tem que tomar muito cuidado para não se deixar utilizar. Agora mesmo estamos discutindo parte dessa questão delicadíssima da emenda dos precatórios – e veja quanto tumulto. Declaramos inconstitucional a matéria, ao mesmo tempo não sabemos o que colocar no lugar dela. A declaração de constitucionalidade piora porque ficamos sem parâmetro nenhum diante a situação dos Estados e Municípios para pagar os precatórios.

Pergunta: Nessa linha de raciocínio, a judicialização da política não é, em si mesmo, um problema da Justiça, mas um fato ocorrente, hoje, no País. Como Vossa Excelência analisa esse fenômeno da judicialização da política?



Resposta: Uma jurisdição constitucional forte, como a que construímos, acaba dando ensejo, em certa medida, a essa tendência de judicialização da política. Até porque segmentos do próprio Parlamento vão se insurgir contra determinadas decisões e, às vezes, de forma legítima, vão trazer essas questões para o Judiciário. Isso desintegra um pouco o sistema. Agora, é claro que, em alguma medida, temos que ter o “self-restraint” para, talvez, não entrarmos, ou entrarmos em alguns temas com muito cuidado. Devêssemos talvez adotar critérios mais rigorosos para o controle de constitucionalidade de emenda constitucional, adotar parâmetros para um escrutínio mais severo. Isso é um aprendizado também. Temos que desenvolver uma cultura constitucional. O fato de sermos provocados – e somos amplamente provocados – não significa que devemos aceitar toda provocação. Então é preciso que tenhamos cuidado. Até porque muitas soluções adotadas pelo próprio Congresso, ao fim e ao cabo, levam a uma certa estabilização, em função das negociações das partes envolvidas – e tudo mais. Um bom exemplo é a emenda dos precatórios. Vimos o desassossego que a decisão do Supremo provocou. O Supremo está rejeitando a ideia do pagamento imediato. Mas, diante da impossibilidade de pagamento imediato, o Congresso desenhou uma solução, que poderia até ter aperfeiçoamentos. Estamos, talvez, pagando o preço por essa ousadia. Isso nos mostra que devemos ter cuidado. A questão do financiamento de campanhas. É um tema delicado. O nosso próprio grau de intervenção, aquilo que construímos como decisões aditivas, é limitado. A nossa legitimidade está em declarar ou não a constitucionalidade de uma dada norma. Podemos dizer: reescrever a norma. Só que não podemos reescrever a norma de transição, fazer uma legislação sobre o tema. Isso é função do Congresso, obviamente, E muitas vezes fomos tentados a nos aventurar por esse caminho. Isso é muito delicado. E temos aprendido com isso. Por um lado, temos que ter cuidado para não nos deixarmos incitar pela impaciência de muitos setores, que dizem: o Congresso não funciona. Este tem sua própria lógica. As mesmas condições são legitimadoras para não decidir de imediato. Temos que compreender que, muitas vezes, o Tribunal é desafiado em face do problema da omissão do Congresso. Mas tudo isso é um aprendizado. O importante é que haja diálogo e que tenhamos a capacidade de fazer nossa autocrítica. Aí acho que a doutrina cumpre um papel importante: o de iluminar os bons aspectos e também os que não sejam bons nas decisões.

Pergunta: Considerando a judicialização da política, é possível concluir que esse fenômeno decorreria de causas como a ampliação dos direitos da cidadania, propiciada pela Constituição de 1988 (como a ampliação dos legitimados para a propositura de ação direta de

inconstitucionalidade e a criação do mandado de injunção) e a omissão do Congresso Nacional em legislar?

Resposta: Sem dúvida, são fatores. É claro, a legitimação ampla da ADIN e depois da ADC e da ação direta por omissão permite não só os segmentos políticos – partidos políticos com representação no Congresso Nacional –, entidades de classe, governadores de Estado, inclusive de oposição, OAB, o próprio Ministério Público, às vezes – temos vários casos no que toca à omissão. É um tema que mexe com as pessoas porque a Constituição criou uma série de direitos, especialmente na área dos direitos sociais, que dependem de conformação. E, diante da inércia do Legislativo, as ações se avolumam no Judiciário, com pedidos até mesmo individualizados, como é a questão dos remédios, fornecimento de tratamento com medicamentos. Os próprios desenhos de políticas públicas, mais amplos, mais macros, que se pedem. Portanto, tudo isso são fatores. Agora, não é só isso. Há um certo consenso em relação a temas. Há uma falta de agenda do Congresso sobre o que será votado. Há falhas graves na Administração. Por exemplo: temos uma brutal judicialização na área de saúde. Se formos olhar, os serviços oferecidos nessa área são de péssima qualidade. Ou se formos pensar em ações individuais, nos Juizados Especiais, criados em 1995. Eles têm um volume de processos maior do que a Justiça Federal: 2,5 milhões de processos. E se formos olhar o que são, encontramos pensão, aposentadoria, assistência social. E isso denota o quê? Falta de funcionamento do sistema, o que é grave. O sujeito vai hoje à Justiça, aos Juizados Especiais, e sai de lá com a audiência e a perícia marcadas. É o caso do deficiente, do aposentado por invalidez. Se não o fizer, fica na fila do INSS. Estamos agora a discutir um mandado de injunção no caso das aposentadorias especiais por insalubridade, periculosidade. Até hoje o Congresso não editou a lei prometida. O Tribunal já decidiu cinco mil mandados de injunção. Isso é grave. E quando o Tribunal diz que a legislação a ser aplicada é esta, não resolveu o caso. Poder-se-ia já ter feito uma lei sobre isso. Essa omissão é da Administração como um todo, já que o Congresso expressa a posição do governo, quando é provocada a base de apoio. A mim me parece que falta uma diretriz, uma agenda, que pacificaria muitos temas. Por que vou decidir um mandado de injunção, se o tema está na pauta do Congresso Nacional? Ao mesmo tempo, isso é ruim, é deslegitimador no âmbito da democracia: vamos resolver tudo no Judiciário. E é um problema também porque a intervenção tópica e repetida do Judiciário em determinados temas pode ser desorganizadora. É o caso da saúde, que tem sido muito criticado. O Judiciário manda fornecer medicamentos, às vezes sem nenhum critério, ou sem um critério mais preciso. Decide-se às pressas. Mas estamos avançando. Já conseguimos

dialogar. Isso estimula a competência para quem tem que resolver o caso. Agora mesmo, no caso do mandado de injunção. O sujeito entra com a ação sem nem ter sido negado a ele o recebimento. Quer dizer: o sujeito vai ao Judiciário sem ter entrado no INSS. Essa é a lógica. E isso é ruim porque estimula a Administração a se articular para responder.

APÊNDICE B – ENTREVISTA: DEPUTADO VILMAR ROCHA (PSD/GO) <sup>86</sup>

Pergunta: Na opinião de Vossa Excelência, os magistrados, ao julgarem questões de natureza política, como a verticalização das coligações e a fidelidade partidária, deveriam levar em conta o equilíbrio entre os Poderes e, portanto, a governabilidade?

Resposta: É claro que eles deveriam levar em conta o equilíbrio entre os Poderes. Isso dentro dos limites constitucionais da cada poder. Há determinadas matérias que vão ao julgamento do Supremo – e que o tribunal decide – que a gente vê que eram claramente de competência legislativa do Congresso e não do Judiciário para decidir. Agora, isso é uma coisa tênue também – essa decisão. Porque tem o outro lado da questão – como sempre tem – que é o seguinte: o STF é um tribunal constitucional e cabe a ele, todos nós sabemos, a interpretação da Constituição. E a norma constitucional tem um alto conteúdo político – e não estritamente jurídico. Por isso é que alguns países do mundo adotam uma Corte constitucional específica e não integrante da estrutura verticalizada do Poder Judiciário. A composição dessas Cortes – estritamente para julgar matérias constitucionais – é feita normalmente com políticos e não com juristas porque a norma constitucional, que tem um alto conteúdo político, histórico e cultural, exige do seu intérprete, além, é claro, de uma base jurídica, constitucional, uma base política de compreensão do equilíbrio entre os poderes, da governabilidade, e também do momento histórico em que a sociedade vive. Então, sempre a interpretação da norma constitucional deve ser feita com uma bagagem, um conteúdo político e humanístico, uma visão contemporânea da história, da política e da cultura do país. Para bem julgar esses assuntos, muitas vezes a margem de arbítrio do julgador, no caso, dos ministros do Supremo, é grande, no sentido de que é uma decisão subjetiva. Então, devemos considerar que a interpretação da Constituição é política, completamente diferente da interpretação da norma legal, ordinária, que é jurídica. Agora, pessoalmente defendo, não sei com quais limites ou com quais condicionantes, que a palavra final poderia, em alguns casos, ser dada pelo Senado numa espécie de referendo. Mas sob que critérios? Não sei. Temos que estudar. Por exemplo: admitamos as matérias de alta relevância, que, após julgadas pelo Supremo, por quórum que não fosse alto, deveriam ser referendadas pelo Senado num determinado prazo, rápido. Poderíamos pensar nessa possibilidade. Mas isso deve ser estudado. Agora, é um risco também entregar a um tribunal não político, como o Supremo, aos seus onze membros, a palavra final sobre assuntos relevantes da vida do país. Acho que temos que pensar em algum

---

<sup>86</sup> Entrevista feita em 5.8.2014.

tipo de referendo pelo Senado nas matérias tipicamente de interpretação constitucional, mesmo sendo o Supremo o vértice do Poder Judiciário. O certo é que esse assunto deve ser considerado, mas sempre respeitando a independência e as competências dos Poderes.

Pergunta: Nos últimos anos, o Poder Judiciário – em especial, o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral – tem ganhado visibilidade, com grande repercussão na mídia. Na opinião de Vossa Excelência, o que teria acontecido? O Judiciário virou um superpoder?

Resposta: Olha, em alguns momentos, há essa percepção da sociedade de um superpoder. Mas não pode existir superpoder porque o nosso modelo é o de equilíbrio entre os poderes. Independência e harmonia entre os poderes. Temos que reconhecer que o Legislativo é o principal poder da República, porque sua origem é do povo. Afinal todo poder emana do povo e em seu nome será exercido. É um princípio constitucional. E é o Legislativo que fala em nome do povo. Na verdade, o Legislativo, em qualquer República, em nosso modelo, é o poder *mater* da sociedade. O que a gente observa é que o Legislativo, hoje, é um poder disfuncional, funciona mal. Essa disfuncionalidade do Legislativo leva muitas vezes a uma paralisia de suas decisões. E aí, como não existe vácuo em poder, o Supremo tem assumido esse vácuo. Precisamos ter essa compreensão. Nunca a de um superpoder. Tem sido identificado que, em alguns casos, o Judiciário tem claramente extrapolado as suas competências, ao meu juízo. Vou dar um exemplo concreto nesse sentido. Foi proposta uma ação direta de inconstitucionalidade contra alguns artigos da Lei de Imprensa. Essa lei era antiga e o Supremo considerou que, aproximadamente, vinte e três artigos dela não se harmonizavam com a Constituição. Nesse caso, o Supremo extrapolou a sua competência e revogou toda a lei. Isso não é papel do Supremo. Mesmo se houvesse uma omissão do Legislativo, ela não poderia ser suprida pelo Supremo atingindo a competência do Congresso. Então, esse é um exemplo concreto de que houve um exagero do Judiciário. Outro exemplo concreto, já aqui citado, é o caso da fidelidade partidária. Não cabe ao Supremo decidir sobre esse assunto, sem uma lei específica do Legislativo. Isso foi uma anomalia do nosso sistema jurídico-constitucional porque é a Constituição quem estabelece os casos de perda de mandato e não está expressa na norma constitucional a perda de mandato por infidelidade partidária. O que aconteceu foi que o Supremo tomou uma decisão com base numa resolução editada pelo TSE quando a competência para declarar os casos de perda de mandato é da Constituição. Mas resolveu o problema. Não importa. Isso não é papel do Supremo nem do TSE. Se existia um problema institucional por omissão do Legislativo, somente no campo político poderia ser explorada corretamente essa questão. O TSE não tinha competência para editar uma resolução

declarando a infidelidade partidária como causa de perda de mandato. Isso está na Constituição. Procurei, portanto, dar dois exemplos concretos de exageros do Judiciário.

Pergunta: Nessa linha de raciocínio, a judicialização da política não é, em si mesmo, um problema da Justiça, mas um fato ocorrente, hoje, no país. Como Vossa Excelência analisa esse fenômeno da judicialização da política?

Resposta: Esse fenômeno não é só brasileiro. É uma tendência mundial. É um fato que demonstra uma crise do sistema representativo no mundo todo. E aí como não existe espaço de poder vácuo, o Judiciário tem ocupado esse espaço – e, em alguns casos, até com certo exagero. Esse é um motivo sobre o qual a gente tem de refletir. Como é, então, que a gente resolve isso? Tornando o Poder Legislativo mais funcional. Na verdade, hoje, dos Poderes da República – Judiciário, Legislativo e Executivo –, o Legislativo é o mais deprimido, no sentido que é aquele que está mais desprestigiado, desqualificado perante a sociedade. E com certa razão. A omissão legislativa tem ocasionado isso porque ela ocorre mais por disfuncionalidade do Legislativo. Esse é um problema atual. Como enfrentá-lo? Estudando alternativas e propostas para uma requalificação do próprio Legislativo perante a sociedade e para uma reafirmação dos valores do sistema representativo. É evidente que há, hoje, uma evidente desqualificação política do Legislativo, da instituição, no exercício de suas competências. E para garantir a estabilidade democrática, precisamos recuperar isso.

Pergunta: Considerando a judicialização da política, é possível concluir que esse fenômeno decorreria de causas como a ampliação dos direitos da cidadania, propiciada pela Constituição de 1988 (como a ampliação dos legitimados para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade e a criação do mandado de injunção) e a omissão do Congresso Nacional em legislar?

Resposta: Sim, acho que sim. As novas competências do Judiciário e a ampliação forte da cidadania, dos direitos e garantias individuais, dos direitos políticos e dos direitos sociais têm levado a uma judicialização da política. É claro também que o Legislativo não tem sabido arbitrar algumas questões no campo político – e daí se recorre ao Judiciário para obter uma decisão. A nossa Constituição em termos de direitos, em termos de cidadania, em termos de democracia, é muito boa. Tem um padrão universal muito forte. E isso foi bom para a sociedade. Crescemos muito da Constituição de 1988 para cá nos direitos da cidadania, nos direitos das pessoas, nos direitos das minorias, nos direitos do consumidor, dos direitos da criança e do adolescente, nos direitos do idoso. Isso ampliou a cidadania, a democracia em nosso país – e nos deu até mesmo um valor civilizatório. Como assim, um valor civilizatório?

É que a norma constitucional, ao dar esses direitos, avançou a sociedade brasileira para ter um padrão civilizatório maior do que tinha antes da Constituição de 1988. Isso está na garantia de direitos que está prevista na Constituição. Tudo isso aumentou as demandas judiciais, inclusive as demandas políticas que o Congresso não conseguiu arbitrar. O que é um fato positivo. A ampliação dos direitos da cidadania teve uma certa eficácia. Tudo mundo recorre ao Judiciário quando não consegue respostas, inclusive os parlamentares. É muito comum hoje a gente vê na televisão um grupo de deputados e senadores buscar respostas no Supremo. Isso parece meio paradoxal. Mas a nossa Constituição ainda é nova. Ela não está consolidada, mas em consolidação. Um fato político para o qual as pessoas, às vezes, não atentam, é que, desde a Primeira República, não vivemos um período tão longo da história com estabilidade, sem golpes, sem torturas. E aqui é importante dizer que muita gente confunde crise política com crise institucional. Crise política é fato normal – e até salutar – na democracia. É prova de que as pessoas estão se manifestando, estão acreditando. Isso é crise política. Outra coisa é crise institucional, que é a ruptura, a quebra das regras estruturadoras do sistema político. Em muitos casos, é um retrocesso muito grande. Agora, a omissão do Legislativo tem levado também a uma judicialização da política. O caso da fidelidade retrata bem isso. O TSE criou uma norma que está sendo acatada por todos. No caso da verticalização também. Mas acho que a interpretação que o Judiciário deu nesses casos foi muito ampla, muito subjetiva, chegando mesmo a conspirar contra a liberdade partidária. São exemplos de casos concretos de que juízes e tribunais criaram normas jurídicas, o que não pode no nosso sistema político. Sempre defendi o sistema parlamentar de governo – o parlamentarismo. Todas as democracias estáveis do mundo, ou a grande maioria delas, tem regime parlamentarista. E no sistema parlamentar essa tensão entre os poderes é menor. A exceção são os Estados Unidos, onde realmente o sistema presidencialista, que é igual ao nosso, porque dele copiamos na nossa primeira Constituição republicana, funciona bem. No caso da Federação também. Copiamos o modelo federalista americano. Em todos os grandes países continentais o modelo de Estado predominante é o federativo. Só que a nossa Federação – a brasileira – é defeituosa. Copiamos o modelo presidencialista-federalista americano, mas as circunstâncias e as características históricas e culturais de nosso País são diferentes. Aqui a cópia e a adaptação não funcionaram tão bem quanto o modelo original americano. Mas o nosso modelo político ainda está em construção, em aperfeiçoamento. Não é ainda o modelo adequado e precisa ser aperfeiçoado. Portanto, esse debate sobre a atuação do Judiciário, a judicialização da política é importante, mas dentro desse conceito de que juízes e tribunais não podem criar normas

jurídicas. Essa é uma competência constitucional primária do Poder Legislativo. Caso contrário, teríamos uma anomalia dentro do nosso sistema político.





Juiz natural	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Direito ao lazer	-	-	-	-	-	-	-	✓
Legalidade	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Legalidade penal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Liberdade de crença religiosa e filosófica	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Liberdade de manifestação do pensamento e proibição da censura	✓	✓	✓	* a CF prevê a Censura	✓	✓	✓	✓
Liberdade de pensamento	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Livre iniciativa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Liberdade provisória	-	-	-	-	-	-	-	✓
Liberdade sindical	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓
Limitações à retroatividade da lei	✓	-	✓	-	✓	✓	✓	✓
Mandado de injunção	-	-	-	-	-	-	-	✓
Mandado de segurança individual	-	-	✓	-	✓	✓	✓	✓
Mandado de segurança coletivo	-	-	-	-	-	-	-	X
Fundo de garantia do tempo de serviço	-	-	-	-	-	✓	✓	✓
Seguro desemprego	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓
Salário mínimo	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Licença paternidade	-	-	-	-	-	-	-	✓
13º salário	-	-	-	-	-	-	-	✓
Ação direta de inconstitucionalidade	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	* ampliação do rol de legitimados
Ação declaratória de constitucionalidade	-	-	-	-	-	-	-	✓
Ação de inconstitucionalidade por omissão	-	-	-	-	-	-	-	✓
Arguição de descumprimento de preceito fundamental	-	-	-	-	-	-	-	✓
Direito à aposentadoria	-	* só para servidores públicos	* só para servidores públicos	* só para servidores públicos	✓	✓	✓	✓
Férias remuneradas	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Repouso semanal remunerado	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Direito à moradia	-	-	-	-	-	-	-	✓
Presunção de inocência	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Previdência social	-	-	✓	-	✓	✓	✓	✓
Princípio da personalidade e individualização da pena	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓
Proibição da "prisão ilegal"	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Proibição de extradição	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Propriedade industrial	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓
Proteção à maternidade e à infância	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Proteção aos direitos e liberdades fundamentais	✓	✓	✓	-	✓	✓	-	✓
Publicidade dos atos processuais	-	-	-	-	-	-	-	✓
Direito à saúde	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Direito à segurança	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sigilos bancário e fiscal	-	-	-	-	-	-	-	✓
Soberania popular	-	-	-	✓	✓	-	-	✓

Direito ao trabalho	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Tribunal do júri	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓
Voto direto, secreto, universal e periódico	-	*voto direto	*voto secreto e feminino	-	*voto direto, secreto e universal	-	-	✓
Direito de obter certidões	-	-	✓	-	✓	✓	✓	✓
Direito à fiança	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓
Proibição do anonimato	-	✓	✓	✓	✓	-	-	✓

**Fonte: Constituições brasileiras (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, EC n° 1/69 e 1988)**



<b>XI</b> - Revisão criminal e ação rescisória	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
<b>XII</b> - Reclamação para preservação de sua competência	✓	-	-	-	-	-	-	-
<b>XIII</b> - Execução de sentença nas causas de sua competência originária	✓	✓	✓	✓	✓	✓		-
<b>XIV</b> - Ação em que todos membros da Magistratura sejam interessados	✓	-	-	-	-	-	-	-
<b>XV</b> - Conflitos de competência entre Tribunais	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>XVI</b> - Medida cautelar das ADI	✓	-	-	-	-	-	-	-
<b>XVII</b> - Mandado de Injunção	✓	-	-	-	-	-	-	-
<b>XVIII</b> - Ações contra o CNJ e o CNMP	✓	-	-	-	-	-	-	-
<b>2. Julgar, em recurso ordinário:</b>								
<b>I</b> - Habeas corpus, habeas data, mandado de segurança e mandado de injunção decididos em instância única pelos Tribunais Superiores	✓	HC	MS e HC	MS e HC	HC	MS e HC	HC	-
<b>II</b> - Crimes políticos	✓	-	-	✓	-	✓	✓	-
<b>3. Julgar, mediante recurso extraordinário, causas decididas em última instância, quando a decisão:</b>								
<b>I</b> - Contrariar a Constituição	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
<b>II</b> - Declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
<b>III</b> - Julgar válida lei ou ato de governo local contestada em face da Constituição	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
<b>IV</b> - Julgar válida lei local contestada em face de lei federal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
<b>4. Apreciar arguição de descumprimento de preceito fundamental</b>	✓	-	-	-	-	-	-	-
<b>5. Aprovar Súmulas Vinculantes</b>	✓	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Constituições brasileiras (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, EC n° 1/69 e 1988)

APÊNDICE E - PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES ORIGINADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Proposição	Ementa	Autor	Data de apresentação	Tipo	Situação atual
PL 82/2003	Proíbe coligações partidárias nas eleições proporcionais e dá nova redação ao art. 6º da Lei nº 9.504, de 30 de dezembro de 1997.	Dep. Roberto Magalhães	19/2/2003	Projeto de Lei	Arquivada
PL 7048/2002	Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, extinguindo a possibilidade de realização de coligações para eleições proporcionais.	Dep. Coriolano Sales	26/6/2002	Projeto de Lei	Arquivada
PL 669/1999	Altera o art. 6º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, impedindo a celebração de coligações para eleição proporcional.	Dep. Aloysio Nunes Ferreira	20/4/1999	Projeto de Lei	Arquivada
PL 6256/2002	Estabelece interpretação autêntica do art. 6º da Lei nº 9.504 de 1997. Explicação: Considera que, nas eleições presidenciais, a circunscrição seja o País; nas eleições federais, isto é, para governador, senador e deputados, os Estados e o DF; e nas municipais, para prefeitos e vereadores, o respectivo Município, dispondo que a coligação realizada em uma circunscrição seja independente das coligações realizadas em outras circunscrições. Extingue a verticalização eleitoral.	Dep. Valdemar Costa Neto	12/3/2002	Projeto de Lei	Em tramitação
PL 551/2003	Altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Explicação: Proíbe a coligação de partidos políticos nas eleições proporcionais.	Dep. José Roberto Arruda	27/3/2003	Projeto de Lei	Arquivada

PL 5281/2009	Dispõe sobre o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, ao funcionamento parlamentar, propaganda eleitoral, o financiamento de campanha, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Explicação: Cria a lista flexível preordenada, com o voto obrigatório do eleitor no partido de escolha e o voto facultativo nominal no candidato. Acaba com as coligações proporcionais. Estabelece a propaganda eleitoral proporcional de forma coletiva. Limita a, no máximo, duas vezes, a reeleição de candidatos participantes das listas partidárias às eleições proporcionais e dispõe que assumirá o cargo vago de suplente de Senador o segundo colocado nas eleições.	Dep. Reginaldo Lopes	26/5/2009	Projeto de Lei	Em tramitação
PL 4637/2009	Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, para dispor sobre coligações eleitorais. Explicação: Faculta aos partidos políticos celebrar coligações para eleição majoritária; prevê que, na distribuição do horário eleitoral gratuito, a coligação disporá, unicamente, do tempo destinado ao partido com o maior número de representantes na Câmara dos Deputados. Proíbe a coligação partidária nas eleições para o Legislativo. Proposição que integra a reforma política/eleitoral.	Poder Executivo	10/2/2009	Projeto de Lei	Em tramitação
PL 403/2011	Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para fins de extinguir a possibilidade de realização de coligações para as eleições proporcionais.	Dep. Duarte Nogueira	15/2/2011	Projeto de Lei	Em tramitação
PL 3968/1993	Estabelece a vinculação obrigatória do voto nas eleições para senador, deputado federal, governador e vice-governador de estado, deputado estadual e deputado distrital.	Dep. Jackson Pereira	30/6/1993	Projeto de Lei	Arquivada

PL 3953/2000	Modifica o artigo 105 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Explicação: Estabelece critérios para a deliberação sobre coligação partidária, e as coligações para as Assembleias Legislativas deverão ser as mesmas em todos os Estados da Federação.	Dep. Virgílio Guimarães	13/12/2000	Projeto de Lei	Arquivada
PL 3943/2004	Acrescenta parágrafo ao art. 6º da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições), para reafirmar a desvinculação entre a composição partidária das coligações em eleições presidenciais e a composição das demais coligações. (Explicação: extingue a verticalização eleitoral).	Dep. Iris Simões	08/7/2004	Projeto de Lei	Em tramitação
PL 350/1995	Altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral). Explicação: Determinando que, nas eleições pelo sistema proporcional, não serão permitidas coligações partidárias e que só poderão concorrer à distribuição dos lugares, os partidos que tiverem atingido o quociente eleitoral.	Dep. Mendonça Filho	19/4/1995	Projeto de Lei	Arquivada
PL 3413/2004	Dispõe sobre a não vinculação das coligações celebradas para Presidente e Vice- Presidente da República, sobre as demais eleições. (Explicação: altera a Lei nº 9.504, de 1997; extingue a verticalização eleitoral).	Dep. Gilberto Kassab	27/4/2004	Projeto de Lei	Em tramitação
PL 2679/2003	Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). (Explicação: Projeto da Reforma Política).	Comissão de Reforma Política	3/12/2003	Projeto de Lei	Arquivada
PL 260/2011	Altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para proibir as coligações partidárias nas eleições proporcionais.	Dep. Carlos Bezerra	8/2/2011	Projeto de Lei	Em tramitação



PL 1975/2011	Altera o § 2º e caput, do art. 6º; § 3º do art. 7º; caput do art. 10; caput do art. 14; § 3º do art. 15; § 7º do art. 23; §§ 5º e 6º do art. 30; incisos IV e VII do art. 33; inciso I do art. 36-A; § 2º do art. 37; § 5º do art. 46; alíneas a e b do § 3º; §§ 1º e 3º do art. 53-A; § 2º do art. 63; alínea a do inciso V, incisos VII e VIII do art. 73; caput do art. 75; caput do art. 91-A; § 2º do art. 97-A; acrescenta o inciso XII ao art. 24; o § 1º-A ao art. 34; o inciso V ao art. 36-A; o § 2º-A ao art. 37; e o inciso VI-A ao art. 73; e revoga o § 4º do art. 7º; o § 1º do art. 8º; os §§ 1º e 2º do art. 10; o parágrafo único do art. 24; os §§ 6º e 7º do art. 37; as alíneas b e c, inciso VI do art. 73, todos da Lei Geral das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997). (Explicação: redefine normas para garantir o aperfeiçoamento do processo eleitoral).	Dep. Lúcio Vieira Lima	10/8/2011	Projeto de Lei	Em tramitação
PL 1617/1991	Da nova redação ao artigo 108 da Lei nº 4.737, de 15 de junho de 1965, que institui o Código Eleitoral. (Explicação: dispondo que, na representação proporcional, estarão eleitos tantos candidatos registrados por um partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, desde que a votação nominal de cada um seja igual ou superior a um décimo do quociente eleitoral, na ordem decrescente dos votos por eles recebidos).	Dep. Tony Gel	1/10/1991	Projeto de Lei	Arquivada
PL 1575/1999	Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que "estabelece normas para as eleições", a fim de proibir coligações nas eleições majoritárias para Senador da República.	Dep. Lincoln Portela	26/8/1999	Projeto de Lei	Arquivada
PL 1336/1999	Dá nova redação ao art. 6º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que "Estabelece normas para as eleições". (Explicação: veda a formação de coligação apenas para a eleição proporcional).	Dep. José Antonio Almeida	3/6/1999	Projeto de Lei	Arquivada
PL 1067/2003	Altera a redação do caput, § 1º, 2º e inciso I do § 3º, do art. 6º, e § 3º do art. 15, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, vedando a celebração de coligações partidárias na faixa proporcional.	Dep. Pompeo De Mattos	22/5/2003	Projeto de Lei	Arquivada

PEC 84/2011	Altera o § 1º do art. 17 da Constituição Federal, para fins de extinguir a possibilidade de realização de coligações para as eleições proporcionais.	Dep. Duarte Nogueira	21/9/2011	Proposta de Emenda à Constituição	Em tramitação
PEC 352/2013	Altera os arts. 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal, para tornar o voto facultativo, modificar o sistema eleitoral e de coligações, dispor sobre o financiamento de campanhas eleitorais, estabelecer cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, prazo mínimo de filiação partidária e critérios para o registro dos estatutos do partido no Tribunal Superior Eleitoral, determinar a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo, regular as competências da Justiça Eleitoral e submeter a referendo as alterações relativas ao sistema eleitoral.	Dep. Cândido Vaccarezza	6/11/2013	Proposta de Emenda à Constituição	Em tramitação

APÊNDICE F - PROPOSIÇÕES SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES ORIGINADAS NO SENADO FEDERAL

Proposição	Ementa	Autor	Data de apresentação	Tipo	Situação atual
PLS 63/2001	Altera a Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para modificar os critérios relativos a coligações, domicílio eleitoral, candidaturas e campanha eleitoral.	Senador Maguito Vilela	17/4/2001	Projeto de Lei do Senado	Arquivada
PLS 46/2011	Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para vedar coligações partidárias nas eleições para vereador e deputado.	Senador Ricardo Ferraço	16/2/2011	Projeto de Lei do Senado	Em tramitação
PLS 342/2004	Acrescenta parágrafo ao art. 6º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Eleitoral), para ampliar a liberdade de os partidos políticos celebrarem coligações nas eleições estaduais e nacionais.	Senador Mozarildo Cavalcanti	25/11/2004	Projeto de Lei do Senado	Arquivada
PLS 301/2007	Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para proibir coligações nas eleições proporcionais.	Senador Neuto de Conto	31/5/2007	Projeto de Lei do Senado	Em tramitação
PLS 226/1989	Regula as coligações partidárias e o prazo de registro de candidatos a presidente e vice-presidente da República, nas eleições em segundo turno e dá outras providências.	Senador Humberto Lucena	17/8/1989	Projeto de Lei do Senado	Arquivada
PLS 197/2005	Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para proibir coligações nas eleições proporcionais.	Senador Leonel Pavan	01/6/2005	Projeto de Lei do Senado	Arquivada

PLS 368/2004	Altera o art. 6º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, Lei Eleitoral. (Não vinculação das coligações de eleição do Presidente e Vice-Presidente da República às coligações de Governador, Senador, Deputado Federal, Estadual e Distrital).	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	15/12/2004	Projeto de Lei do Senado	Arquivada
PLS 178/1999	Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que "estabelece normas para as eleições", a fim de proibir coligações nas eleições proporcionais.	Senador Sérgio Machado	30/8/1999	Projeto de Lei do Senado	Arquivada
PLS 47/2011	Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para vedar coligações partidárias nas eleições para vereador e deputado.	Senador Ricardo Ferraço	16/2/2011	Projeto de Lei do Senado	Em tramitação
PLS 32/2011	Acrescenta parágrafo ao art. 6º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Eleitoral), para ampliar a liberdade de os partidos políticos celebrarem coligações nas eleições estaduais e nacionais.	Senador Mozarildo Cavalcanti	14/2/2011	Projeto de Lei do Senado	Em tramitação
PEC 47/1999	Dá nova redação aos arts. 45 e 56 da Constituição Federal, instituindo o sistema eleitoral misto para as eleições para a Câmara dos Deputados, vedando a coligação partidária nas eleições legislativas e dispondo sobre a suplência dos deputados.	Senador Sérgio Machado e outro(s)	19/5/1999	Proposta de Emenda à Constituição	Arquivada
PEC 42/1998	Dá nova redação aos artigos 45 e 46 da Constituição Federal, instituindo o sistema eleitoral misto para as eleições para a Câmara dos Deputados, vedando a coligação partidária nas eleições legislativas e dispondo sobre a suplência dos deputados.	Comissão - CT - Reforma Político-Partidária - 1995	10/12/1998	Proposta de Emenda à Constituição	Arquivada

PEC 40/2011	Restabelece a redação original do § 1º do art. 17 da Constituição Federal e altera a redação do § 2º do mesmo artigo, para restringir as coligações eleitorais às eleições majoritárias, sem obrigação de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal; renumera os atuais §§ 2º a 4º para §§ 3º a 5º.	Senador José Sarney	19/5/2011	Proposta de Emenda à Constituição	Em tramitação
PEC 4/2002	Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal, para disciplinar as coligações eleitorais. (Explicação: garantindo ao partido político autonomia para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem a obrigatoriedade de vinculação eleitoral entre as candidaturas em nível nacional, estadual, distrital ou municipal; acabando com a verticalização eleitoral das coligações compulsórias, alterando a Constituição Federal de 1988).	Senador Bernardo Cabral	11/6/2002	Proposta de Emenda à Constituição	Transformada em norma jurídica (EC 52/2006)
PEC 29/2007	Altera a redação do § 1º do art. 17 da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de formação de suas coligações eleitorais, admitidas estas apenas nas eleições majoritárias, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.	Senador Jarbas	11/4/2007	Proposta de Emenda à Constituição	Em tramitação

APÊNDICE G - DEMANDAS (AÇÕES/CONSULTAS) SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES PROPOSTAS NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

<b>Demanda</b>	<b>Ementa</b>	<b>Autor</b>	<b>Data de propositura</b>	<b>Relator</b>	<b>Tipo</b>
CTA 382	Coligações. Lei nº 9.504, de 30.09.1997, art. 6º. 2. É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligação para eleição majoritária ou proporcional ou para ambas. 3. Quando partidos políticos ajustarem coligação para eleição majoritária e proporcional, ou seja, "para ambas", só nessa hipótese, poderão ser formadas coligações diferentes para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.	Dep. Pedro Henry	12/3/1998	Min. Néri Da Silveira	Consulta
CTA 715	Os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador de estado ou do Distrito Federal, senador, deputado federal e deputado estadual ou distrital com outros partidos políticos que tenham, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial.	Dep. Miro Teixeira	26/2/2002	Min. Jacy Garcia Vieira	Consulta
CTA 758	Consulta - Partido que não lançou candidato à eleição presidencial, isoladamente ou em coligação. Coligações. Eleições majoritárias e proporcionais. Possibilidades.	Diretório Nacional do Partido Progressista Brasileiro - PPB	26/3/2002	Min. Fernando Neves da Silva	Consulta
CTA 759	Consulta - Partido que não lançou candidato à eleição presidencial, isoladamente ou em coligação. Coligações. Possibilidades.	Sen. Romero Jucá	26/3/2002	Min. Fernando	Consulta

				Neves da Silva	
CTA 760	Consulta. Partido que não lançou candidato à eleição presidencial, isoladamente ou em coligação. Coligações. Eleições majoritárias e proporcionais. Possibilidades.	Diretórios Nacionais do PGT, PHS, PSDC, PSL, PTdoB e PTN	19/4/2002	Min. Fernando Neves da Silva	Consulta
CTA 762	Consulta - Partido que não lançou candidato à eleição presidencial, isoladamente ou em coligação. Coligações. Possibilidades.	Sen. Geraldo Melo	19/4/2002	Min. Fernando Neves da Silva	Consulta
CTA 766	Consulta. Partido que não lançou candidato à eleição presidencial, isoladamente ou em coligação. Coligações. Eleições majoritárias e proporcionais. Possibilidades.	Diretório Nacional do PT	19/4/2002	Min. Fernando Neves da Silva	Consulta
CTA 901	Consulta. Princípio da coerência na formação de coligações. Eleição municipal.	Dep. Jorge Alberto	26/8/2003	Min. Fernando Neves da Silva	Consulta
CTA 930	Eleitoral. Consulta. Coligações. Eleições proporcionais. Nas eleições municipais serão permitidas coligações diferenciadas em municípios diversos do mesmo Estado, ou não, não incidindo o princípio da coerência na formação de coligação.	Dep. Murilo Zauith	16/9/2003	Min. Carlos Mário da Silva Velloso	Consulta

CTA 1185	Consulta. Verticalização. Questionamento. Referência. Possibilidade. Partido político. Orientação. Resolução. Órgão. Nacional. Direção partidária. Publicação. Diário Oficial da União. Prazo. Limite. Cento e oitenta dias. Anterioridade. Eleições. Estabelecimento. Regras. Autorização. Coligação híbrida. Eleições. Estado. Dissociação. Coligação nacional. Interpretação. Art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.504/97. Impossibilidade. Manutenção. Entendimento. TSE. Apreciação. Consulta nº 715. Segurança jurídica. Observância. Restrição. Filiação. Art. 18 da Lei nº 9.096/95.	Comissão Executiva Nacional do Partido Social Liberal	03/5/2006	Min. Marco Aurélio Mello	Consulta
CTA 1185	Consulta. Disciplina. Formação. Coligações. Regra. Verticalização. Manutenção. Orientação. Eleições 2006. Resolução-TSE nº 22.161/2006. Pedido de reconsideração. Indeferimento.	Comissão Executiva Nacional do Partido Social Liberal.	16/5/2006	Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos	Consulta
CTA 1225	Verticalização. A verticalização é conducente à observância, na base, da coligação feita a nível nacional.	Diretório Nacional do Partido Liberal	06/6/2006	Min. Francisco Cesar Asfor Rocha	Consulta
CTA 1225	Verticalização. Precedente. Reconsideração. O instituto da verticalização não é obstáculo à coligação de partidos nos Estados que não hajam lançado candidato ao cargo de Presidente da República.	Diretório Nacional do Partido Liberal	08/6/2006	Min. Marco Aurélio Mello	Consulta



CTA 1304	Consulta. Partidos políticos coligados em nível nacional. Possibilidade de candidatura isolada. Governador e Senador.	Dep. Eduardo Cunha	08/6/2006	Min. Carlos Augusto Ayres Britto	Consulta
RESPE 27108	Cuida-se de recurso especial (fls. 336-346) interposto pelo Ministério Público Eleitoral, contra acórdão proferido pelo TRE/MA, assim ementado (fl. 326) "Eleições 2006". Pedido de registro da coligação Maranhão: a força do povo (PFL/PP/PTB/PMDB/PSC/PL/PV/PTN). Ações de impugnação ao pedido de registro da coligação.	-	29/9/2006	Min. José Augusto Delgado	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 27970	Recurso interposto contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia, que julgou extintos, sem resolução do mérito, a Representação nº 2858 e o Pedido de Providências nº 2859 (fl. 68). Representação. Coligação partidária. Formação irregular. Desistência da ação. Interesse público. Impossibilidade. Fase de registro superada. Ausência de impugnação. Matéria infraconstitucional. Ocorrência de preclusão. Extinção do feito.	-	30/1/2007	Min. Eros Roberto Grau	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 27971	Recurso interposto contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia, que julgou extintos, sem resolução do mérito, a Representação nº 2858 e o Pedido de Providências nº 2859 (fl. 94). Representação. Coligação partidária. Formação irregular. Desistência da ação. Interesse público. Impossibilidade. Fase de registro superada. Ausência de impugnação. Matéria infraconstitucional. Ocorrência de preclusão. Extinção do feito.	-	30/1/2007	Min. Eros Roberto Grau	Recurso Especial Eleitoral
CTA 1735	Consulta. Partido Social Liberal. Verticalização das coligações político-partidárias. Fim da obrigatoriedade. Art. 17, § 1º, da Constituição Federal. Incidência a partir da eleição de 2010.	Partido Social Liberal (PSL)	28/10/2009	Min. Felix Fischer	Consulta
CTA 64740	Consulta. Conhecimento parcial. Art. 45, § 6º, da Lei das Eleições. Verticalização da propaganda eleitoral. Impossibilidade.	Marconi Ferreira Perillo Júnior	24/3/2010	Min. Marco Aurélio Mello	Consulta

CTA 119650	Consulta. Coligação partidária. Eleição majoritária. Candidato. Governador. Senador da República.	Dep. William Boss Woo	25/5/2010	Min. Hamilton Carvalho	Consulta
CTA 1186	Consulta. Verticalização. Questionamento. Referência. Possibilidade. Partido político. Orientação. Resolução. Órgão. Nacional. Direção partidária. Publicação. Diário Oficial da União. Prazo. Limite. Cento e oitenta dias. Anterioridade. Eleições. Estabelecimento. Regras. Autorização. Coligação híbrida. Relativamente. Eleições. Estado. Dissociação. Coligação nacional. Interpretação. Art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.504/97. Impossibilidade. Manutenção. Entendimento. TSE. Apreciação. Consulta nº 715. Segurança jurídica. Observância. Restrição. Filiação. Art. 18 da Lei nº 9.096/95.	Dep. João Alberto Fraga Silva	11/11/2005	Min. Marco Aurélio Mello	Consulta

APÊNDICE H – DEMANDAS (AÇÕES) SOBRE VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES PROPOSTAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Demanda	Ementa	Autor	Data de propositura	Relator	Tipo
ADI 1407	Ação direta de inconstitucionalidade. Eleições municipais de 1996. Coligações partidárias apenas para eleições proporcionais. Vedação estabelecida pela Lei nº 9.100/95 (art. 6º). Alegação de ofensa ao princípio da autonomia partidária (CF, art. 17, § 1º) e de violação aos postulados do pluripartidarismo e do regime democrático. Ausência de plausibilidade jurídica. Medida cautelar indeferida. Partido político. Ação direta. Legitimidade ativa. Inexigibilidade do vínculo de pertinência temática.	Partido Comunista do Brasil - PCdoB	6/2/1996	Min. Sepúlveda Pertence	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADI 2626	Ação direta de inconstitucionalidade. § 1º do artigo 4º da Instrução nº 55, aprovada pela Resolução nº 20.993, de 26.2.2002, do Tribunal Superior Eleitoral. Art. 6º da Lei nº 9.504/97. Eleições de 2002. Coligação partidária. Alegação de ofensa aos artigos 5º, II e LIV, 16, 17, § 1º, 22, I, e 48, caput, da Constituição Federal. Ato normativo secundário. Violação indireta. Impossibilidade do controle abstrato de constitucionalidade.	Partido Comunista do Brasil - PCdoB Partido Liberal - PL Partido dos Trabalhadores - PT Partido Socialista Brasileiro - PSB Partido Popular Socialista - PPS	12/3/2002	Min. Sydney Sanches	Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADI 2628	Ação direta de inconstitucionalidade. § 1º do artigo 4º da Instrução nº 55, aprovada pela Resolução nº 20.993, de 26.2.2002, do Tribunal Superior Eleitoral. Art. 6º da Lei nº 9.504/97. Eleições de 2002. Coligação partidária. Alegação de ofensa aos artigos 5º, II e LIV, 16, 17, § 1º, 22, I, e 48, <i>caput</i> , da Constituição Federal. Ato normativo secundário. Violação indireta. Impossibilidade do controle abstrato de constitucionalidade.	Partido da Frente Liberal - PFL	14/3/2002	Min. Sydney Sanches	Ação Direta de Inconstitucionalidade
MSI 25811	Mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo Deputado Federal Miro Teixeira, contra proposta de emenda à Constituição (PEC 548-B/2002) em trâmite no Congresso Nacional, destinada a pôr fim à chamada "verticalização" das coligações político-partidárias.	Dep. Miro Teixeira	27/1/2006	Min. Cezar Peluso	Mandado de Segurança
ADI 3685	Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 2º da EC 52, de 8.3.2006. Aplicação imediata da nova regra sobre coligações partidárias eleitorais, introduzida no texto do art. 17, § 1º, da CF. Alegação de violação ao princípio da anterioridade da lei eleitoral (CF, art. 16) e às garantias individuais da segurança jurídica e do devido processo legal (CF, art. 5º, <i>caput</i> , e LIV). Limites materiais à atividade do legislador constituinte reformador.	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil	9/3/2006	Min. Ellen Gracie	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADI 3686	A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP propõe ação direta de inconstitucionalidade em face da Emenda Constitucional 52, de 8.3.2006, que alterou a redação do art. 17, § 1º, da Constituição Federal, para inserir em seu texto, no que diz respeito à disciplina relativa às coligações partidárias eleitorais, a regra da não obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público	9/3/2006	Min. Ellen Gracie	Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF 89	Dispositivo legal questionado: Art. 6º, <i>caput</i> , da Lei Federal nº 9504, de 30 de setembro de 1997, DOU de 1º de outubro de 1997. Lei nº 9504, de 3 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Art. 6º - É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.	Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro	16/3/2006	Min. Ellen Gracie	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
---------	---	--	-----------	----------------------	---

APÊNDICE I - PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA ORIGINADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Proposição	Ementa	Autor	Data de apresentação	Tipo	Situação atual
PL 107/1991	Estabelece normas de domicílio eleitoral, de fidelidade partidária e dá outras providências (Explicação: visando a introduzir na legislação eleitoral o domicílio eleitoral e a filiação partidária por prazo nunca inferior a dois anos e o restabelecimento da fidelidade partidária).	Dep. Adylson Motta	21/2/1991	Projeto de Lei	Arquivada
PL 5172/2009	Altera o art. 26 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, acrescenta ao parágrafo único no mesmo artigo e dá outras providências. (Explicação: estabelece a perda de função ou cargo do parlamentar expulso por infidelidade partidária e atribui aos partidos a competência para determinar os casos de infidelidade e suas penalidades).	Dep. Ênio Bacci	6/5/2009	Projeto de Lei	Em tramitação
PL 670/1999	Altera o art. 47, § 3º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Explicação: Dispõe que o cálculo da parcela de tempo destinada a cada partido para campanha eleitoral, levará em conta a quantidade de deputados eleitos por cada partido, segundo resultado da última eleição para a Câmara dos Deputados.	Dep. Aloysio Nunes Ferreira	20/4/1999	Projeto de Lei	Arquivada
PL 1336/2007	Altera a redação dos artigos 9º, 11 e 105 da Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997; dos artigos 88 e 94 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965; do artigo 18 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, dispondo sobre prazos de filiação partidária, domicílio eleitoral e fidelidade partidária.	Dep. Luciano Castro	14/6/2007	Projeto de Lei	Arquivada

PL 1445/2007	Dispõe sobre o financiamento público de campanhas eleitorais e fidelidade partidária, e dá outras providências.	Dep. Sérgio Barradas Carneiro	28/6/2007	Projeto de Lei	Arquivada
PL 1723/2007	Dispõe sobre a interpretação, as consequências e os efeitos das mudanças de filiação partidária. Explicação: Altera a Lei nº 4.737, de 1966.	Dep. Flávio Dino	8/8/2007	Projeto de Lei	Arquivada
PL 2211/2007	Dispõe sobre a perda do mandato parlamentar em casos de desfiliação ou infidelidade partidária. (Explicação: altera as Leis nºs 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997).	Dep. Rogério Lisboa	16/10/2007	Projeto de Lei	Em tramitação
PL 2320/2007	Dispõe sobre prazos de filiação e sobre a perda de mandato parlamentar em casos de desfiliação ou infidelidade partidária. Explicação: Altera as Leis nºs 9.096, de 1995 e 9.504, de 1997.	Dep. Rogério Lisboa	31/10/2007	Projeto de Lei	Em tramitação
PL 2610/2000	Dispõe sobre o funcionamento e financiamento dos partidos políticos, regulamenta o § 3º do art. 17 da Constituição Federal, modifica os arts. 18, 38 e 39 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, acrescenta parágrafo ao art. 23 da mesma Lei e revoga o art. 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e o inciso III do art. 38 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. (Explicação: regulamenta a Constituição Federal de 1988. Estabelece critérios para eleições e perda de mandato parlamentar; aumenta os recursos orçamentários do fundo partidário e proíbe doações diretamente ao partido político).	Dep. Freire Júnior	21/3/2000	Projeto de Lei	Arquivada
PL 3166/1997	Altera a legislação eleitoral e partidária. (Explicação: fixa critérios para constituição do fundo partidário, proíbe a realização de doação aos partidos políticos, e exige fidelidade partidária dos filiados).	Dep. Nilson Gibson	27/5/1997	Projeto de Lei	Arquivada

PL 4433/2004	Acrescenta parágrafo único ao artigo 24 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos. Explicação: Dispensa do dever de fidelidade partidária e livre de qualquer subordinação ao seu partido político, todo aquele que estiver na Presidência de Casa Legislativa.	Dep. Juíza Denise Frossard	16/11/2004	Projeto de Lei	Arquivada
PL 4635/2009	Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre fidelidade partidária. (Explicação: estabelece que os parlamentares que mudarem ou forem expulsos de partido deixarão de exercer os mandatos, que serão cumpridos pelos suplentes, já que o mandato pertence ao partido político. Será permitida a desfiliação partidária em caso de perseguição política, mudança de programa partidário e criação de novo partido, além de disputa de eleição subsequente, flexibilizando a fidelidade partidária um mês antes das convenções partidárias. Proposição que integra a reforma política/eleitoral).	Poder Executivo	10/2/2009	Projeto de Lei	Em tramitação
PL 5884/2001	Altera dispositivos da legislação eleitoral dispondo sobre a filiação e fidelidade partidária e dá outras providências. Explicação: Considerando inelegíveis os candidatos detentores de mandato eletivo que mudarem de partido político no período para o qual foram eleitos, exceto se a filiação se der entre 1º e 31 de março do ano da eleição, alterando a Lei nº 9.096, de 1995.	Dep. Aldir Cabral	11/12/2001	Projeto de Lei	Arquivada
PL 610/2011	Altera os arts. 8º, 26 e 29 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que "dispõe sobre partidos políticos", regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda de mandato para o mandatário que deixar o partido e sobre criação de novo partido e fusão e incorporação de partido.	Dep. Márcio Bittar	28/2/2011	Projeto de Lei	Em tramitação



PL 624/2007	Altera a redação dos artigos 9º, 11 e 105 da Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997; dos artigos 88 e 94 da Lei nº 4.737, de 19 de julho de 1965; e do artigo 18 da Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995, dispondo sobre prazos de filiação partidária, domicílio eleitoral e fidelidade partidária.	Dep. Luciano Castro	3/4/2007	Projeto de Lei	Arquivada
PL 6960/2013	Dispõe sobre a perda do mandato eletivo nos casos de desligamento de partido político por prática de infidelidade partidária.	Dep. Francisco Praciano	13/12/2013	Projeto de Lei	Em tramitação
PLP 127/1989	Altera o artigo 1º da Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970 - Lei das Inelegibilidades, e dá outras providências. (Explicação: dispõe sobre a inelegibilidade do titular dos cargos de Presidente da República e Vice-Presidente da República, Governador, Vice-Governador, Prefeito, Vice-Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Vereador, que deixar o partido político sob cuja legenda partidária tenha sido eleito).	Dep. Jorge Arbage	7/8/1989	Projeto de Lei Complementar	Arquivada
PLP 119/2007	Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece casos de inelegibilidade, e dá outras providências. (Explicação: torna inelegíveis para os quatro anos subsequentes os detentores de mandato eletivo que trocarem de partido político). (Infidelidade partidária).	Dep. Pompeo De Mattos	10/10/2007	Projeto de Lei Complementar	Arquivada
PLP 124/2007	Dispõe sobre a arguição de infidelidade partidária e sobre a justificação para desfiliação partidária.	Dep. Flávio Dino	17/10/2007	Projeto de Lei Complementar	Em tramitação
PLP 35/2007	Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. (Explicação: torna inelegível o candidato que mudar de partido nos quatro anos seguintes, a contar da data de sua diplomação ao cargo para o qual foi eleito. Projeto chamado de "Lei da Fidelidade Partidária").	Dep. Luciano Castro	3/4/2007	Projeto de Lei Complementar	Em tramitação

PLP 444/2009	Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para incluir a infidelidade partidária como critério de inelegibilidade. (Explicação: torna inelegível o eleito que alterar a sua filiação partidária no período do seu mandato, salvo para filiar-se a partido do qual tenha sido fundador).	Dep. João Almeida	3/2/2009	Projeto de Lei Complementar	Arquivada
PLP 70/2007	Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para incluir a infidelidade partidária como critério de inelegibilidade. (Explicação: torna inelegível o eleito que alterar sua filiação partidária no período de seu mandato, para as eleições até quatro anos após a que o elegeu).	Dep. João Almeida	30/5/2007	Projeto de Lei Complementar	Arquivada
PEC 4/2007	Dá nova redação ao art. 55 da Constituição Federal, dispondo sobre a perda de mandato de Deputados e Senadores, inclusive por infidelidade partidária. (Explicação: inclui a infidelidade partidária como causa de perda de mandato; extingue o voto secreto no processo de cassação de Deputados e Senadores).	Dep. Flávio Dino	14/2/2007	Proposta de Emenda à Constituição	Em tramitação
PEC 29/1995	Da nova redação aos artigos 17, 45 e 55 da Constituição Federal. (Explicação: muda dispositivos relativos a fidelidade partidária e infidelidade partidária e a representação na Câmara dos Deputados de candidatos eleitos, a metade em distritos uninominais, e a outra metade por critério proporcional, alterando dispositivos da Constituição Federal de 1988).	Dep. Mendonça Filho	22/3/1995	Proposta de Emenda à Constituição	Arquivada
PEC 50/1991	Determina perda de mandato para os membros do Poder Legislativo federal, estadual e municipal que trocarem de partido, alterando os artigos 17 e 55 da Constituição Federal. (Explicação: salvo para participar como fundador da formação de novo partido político, ou se já houver cumprido pelo menos dois anos de seu mandato, alterando dispositivos da Constituição Federal de 1988).	Dep. César Bandeira	11/11/1991	Proposta de Emenda à Constituição	Arquivada

PEC 124/2007	Dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14, ao art. 16, ao art. 45 da Constituição Federal, para estabelecer prazos de filiação e desfiliação partidária, para a elegibilidade e manutenção dos eleitos nos mandatos dos Poderes Executivos Federal, Estadual, Municipal e dos Poderes Legislativos Federal, Estadual e Municipal, institui a fidelidade partidária, bem como estabelece o sistema majoritário na eleição de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores.	Dep. Wilson Santiago	12/7/2007	Proposta de Emenda à Constituição	Em tramitação
PEC 137/1995	Dispõe sobre fidelidade partidária, acrescentando parágrafos ao art. 17 da Constituição Federal. (Explicação: institui a perda de mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais do parlamentar que se opuser aos princípios fundamentais do estatuto partidário e que deixar o partido pelo qual foi eleito, exceto se for fundador de novo partido).	Dep. Hélio Rosas	27/6/1995	Proposta de Emenda à Constituição	Em tramitação
PEC 143/1999	Dispõe sobre a fidelidade partidária. (Explicação: Estabelece que perderá o mandato o parlamentar que se filiar a partido político diverso daquele pelo qual foi eleito).	Dep. Freire Júnior	27/10/1999	Proposta de Emenda à Constituição	Em tramitação
PEC 166/1995	Acrescenta parágrafo ao artigo 14 da Constituição Federal. (Explicação: por desmembramento da PEC 29/95. Determina que são inelegíveis por dois anos, os detentores de mandato eletivo que se desfilarem voluntariamente de partido político, salvo nos casos de fusão, incorporação ou extinção, alterando a Constituição Federal de 1988).	Dep. Mendonça Filho	23/8/1995	Proposta de Emenda à Constituição	Em tramitação
PEC 24/1999	Acrescenta parágrafos ao art. 17 e altera o art. 55 da Constituição Federal, dispondo sobre fidelidade partidária. (Explicação: estabelece que perderá o mandato aquele que descumprir decisão partidária tomada em convenção ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito).	Dep. Eunício Oliveira	15/4/1999	Proposta de Emenda à Constituição	Em tramitação

PEC 242/2000	Dá nova redação aos arts. 17 e 55 da Constituição Federal, que dispõem sobre fidelidade partidária, promovendo a perda do cargo eletivo nas hipóteses de o ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e de grave violação da disciplina partidária.	Dep. Mauro Benevides	11/5/2000	Proposta de Emenda à Constituição	Em tramitação
PEC 251/1995	Inclui o inciso VI ao art. 15 da Constituição Federal, referente à perda ou suspensão dos direitos políticos. (Explicação: proíbe a mudança de partido político fora do prazo fixado pela lei eleitoral para novas filiações partidárias).	Dep. Osvaldo Reis	26/10/1995	Proposta de Emenda à Constituição	Arquivada
PEC 27/1999	Estabelece perda de mandato para os membros do Poder Legislativo Federal, estadual e municipal que trocarem de partido, alterando os arts. 17 e 55 da Constituição Federal.	Dep. César Bandeira	28/4/1999	Proposta de Emenda à Constituição	Em tramitação
PEC 283/1995	Altera o artigo 14 da Constituição Federal, recriando a fidelidade partidária, adota o voto distrital e estabelece a coincidência geral das eleições a partir do ano de 2002.	Dep. Telmo Kirst	6/12/1995	Proposta de Emenda à Constituição	Em tramitação
PEC 42/1995	Dá nova redação ao art. 55 da Constituição Federal. (Explicação: estabelece que perderá o mandato o Deputado ou Senador que se desfiliar voluntariamente do partido sob cuja legenda foi eleito).	Dep. Rita Camata	29/3/1995	Proposta de Emenda à Constituição	Em tramitação
PEC 499/1997	Introduz o princípio de fidelidade partidária no ordenamento jurídico brasileiro. (Explicação: acrescenta § 1º ao artigo 17 da Constituição Federal de 1988).	Dep. Franco Montoro	6/8/1997	Proposta de Emenda à Constituição	Arquivada
PEC 51/1995	Dispõe sobre o acréscimo do inciso VII do <i>caput</i> do art. 55 da Constituição Federal. (Explicação: estabelece que perderá o mandato o Parlamentar, Deputado ou Senador que mudar de filiação político-partidária, antes de completar, pelo menos, a metade do mandato).	Dep. Murilo Pinheiro	6/4/1995	Proposta de Emenda à Constituição	Em tramitação

PEC 542/1997	Estabelece a perda de mandato para os membros do Poder Legislativo Federal, Estadual e Municipal que trocarem de partido, alterando os arts. 17 e 55 da Constituição Federal. (Explicação: permite a desfiliação partidária para participar como fundador de novo partido ou após cumprir dois anos do mandato eletivo).	Dep. César Bandeira	22/10/1997	Proposta de Emenda à Constituição	Em tramitação
PEC 60/1995	Acrescenta inciso ao art. 55 da Constituição Federal, punindo o parlamentar que se filiar a partido político distinto daquele sob cuja legenda se elegeu.	Dep. Silvio Torres	11/4/1995	Proposta de Emenda à Constituição	Em tramitação
PEC 71/2007	Dá nova redação aos artigos 14, 17, 28, 37, 45, 46, 49, 56 e 82 da Constituição Federal, institui o voto facultativo, altera a data da posse do Governador de Estado e do Presidente da República, institui o sistema distrital misto nas eleições proporcionais, dispõe sobre a remuneração de Deputados Federais e Senadores, a contratação de parentes de autoridades da administração pública, institui a candidatura avulsa, veda a reeleição do Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos, estabelece regras sobre renúncia do mandato e reeleição de Senadores, Deputados Federais, Estaduais e Distritais e Vereadores, reduz o número de Senadores e estabelece regras para o reajuste do subsídio de Deputados Federais e Senadores.	Dep. Márcio Junqueira	29/5/2007	Proposta de Emenda à Constituição	Arquivada
PEC 85/1995	Dispõe sobre fidelidade partidária. (Explicação: determina que perderão o mandato Deputado Federal ou Senador que se filiar a partido político diverso daquele pelo qual foi eleito).	Dep. Adylson Motta	2/5/1995	Proposta de Emenda à Constituição	Em tramitação
PEC 90/1995	Altera os arts. 14 e 17 da Constituição Federal e insere o art.74 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Explicação: determina que perderão o mandato o Deputado Federal, Senador, Deputado Estadual, Vereador, Presidente, Vice-Presidente, Governador, Vice-Governador, Prefeito e Vice-Prefeito que deixar o partido sob cuja legenda foi eleito.	Dep. Paulo Gouvêa	9/5/1995	Proposta de Emenda à Constituição	Em tramitação

## APÊNDICE J - PROPOSIÇÕES SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA ORIGINADAS NO SENADO FEDERAL

Proposição	Ementa	Autor	Data de apresentação	Tipo	Situação atual
PLS 187/1999	Modifica a Lei nº 9096, de 1995, com a finalidade de ampliar o prazo de filiação partidária.	Senador Jorge Bornhausen	29/3/1999	Projeto de Lei do Senado	Arquivada
PLS 622/2007	Acrescenta dispositivos à Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, para estabelecer regras de fidelidade ao programa do partido.	Senador Cristovam Buarque	30/10/2007	Projeto de Lei do Senado	Em tramitação
PLS 541/2009	Dispõe sobre a perda de cargo eletivo em razão de desfiliação partidária	Senadora Rosalba Ciarlini	2/12/2009	Projeto de Lei do Senado	Em tramitação
PLS 339/2008	Dispõe sobre desfiliação partidária com justa causa de detentor de mandato de cargo eletivo.	Senador Valdir Raupp	9/9/2008	Projeto de Lei do Senado	Em tramitação
PLS 268/1991	Revigora os artigos 72, 75, 76 e 77 da Lei 5682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que dispõe sobre perda do mandato por infidelidade partidária.	Senador Dirceu Carneiro	7/8/1991	Projeto de Lei do Senado	Arquivada
PLS 266/2011	Altera a Lei nº 9096/95 - Lei Orgânica dos Partidos Políticos - para determinar a perda de mandato do detentor de cargo eletivo que se desfilie, sem justa causa, do partido sob cuja legenda tenha sido eleito; considera justa causa para a desfiliação as seguintes hipóteses: a) incorporação ou fusão do partido; b) criação de novo partido; c) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; d) grave discriminação pessoal.	Senador José Sarney	18/5/2011	Projeto de Lei do Senado	Em tramitação

PLS 238/1990	Revigora os artigos 72, 75, 76 e 77 da Lei 5682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que dispõem sobre perda do mandato por infidelidade partidária.	Senador Márcio Berezoski	12/12/1990	Projeto de Lei do Senado	Arquivada
PEC 23/2007	Altera os artigos 17 e 55 da Constituição Federal, para assegurar, aos partidos, a titularidade dos mandatos parlamentares.	Senador Marco Maciel	21/3/2007	Proposta de Emenda à Constituição	*Em tramitação
PEC 50/1996	Convoca plebiscito para o eleitorado decidir sobre a realização de reforma constitucional, altera o art. 55 da Constituição Federal para prever a perda de mandato por infidelidade partidária e dá outras providências.	Senador Pedro Simon	10/10/1996	Proposta de Emenda à Constituição	Arquivada
PEC 46/1999	Dá nova redação aos arts. 17 e 55 da Constituição Federal, que tratam da fidelidade partidária, prevendo a perda do cargo eletivo nas hipóteses do ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e de grave violação da disciplina partidária, e do meio como se efetivará a sanção.	Senador Sérgio Machado	19/5/1999	Proposta de Emenda à Constituição	Arquivada
PEC 44/1998	Da nova redação aos artigos 17 e 55 da Constituição Federal, que tratam da fidelidade partidária, prevendo a perda do cargo eletivo nas hipóteses do ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e de grave violação da disciplina partidária, e do meio como se efetivara a sanção.	CT- Reforma Político- Partidária/ 1995	10/12/1998	Proposta de Emenda à Constituição	Arquivada
PEC 41/1996	Acrescenta novo paragrafo ao art. 14, fixando regra de fidelidade partidária.	Senador José Serra	16/8/1996	Proposta de Emenda à Constituição	Arquivada
PEC 40/2007	Altera os arts. 17 e 55 da Constituição Federal, para estabelecer a fidelidade partidária.	Senador Antônio Carlos Valadares	15/5/2007	Proposta de Emenda à Constituição	Arquivada

PEC 35/1996	Altera o § 1º do art. 17 da Constituição Federal e acrescenta parágrafos ao mesmo artigo, a fim de regular a disciplina partidária.	Senador Ademir Andrade	25/7/1996	Proposta de Emenda à Constituição	Arquivada
----------------	---	------------------------------	-----------	---	-----------

\*Aprovada no Senado Federal e remetida para a Câmara dos Deputados (PEC 182/2007).



APÊNDICE K – DEMANDAS (AÇÕES/CONSULTAS) SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA PROPOSTAS NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

<b>Demanda</b>	<b>Ementa</b>	<b>Autor</b>	<b>Data de propositura</b>	<b>Relator</b>	<b>Tipo</b>
RESPE 122517	Recurso especial. Prequestionamento. A matéria versada no recurso especial há de ter sido objeto de debate e decisão prévios na origem, ante a necessidade do prequestionamento. Recurso especial. Razões. Acórdão impugnado. Descompasso. Ante o descompasso entre as razões do especial e o acórdão impugnado, descabe concluir pelo conhecimento do recurso. Fidelidade partidária. Desfiliação. Desavença política. Neutralidade. Desavença política entre integrantes do partido não autoriza a migração, o afastamento da glosa, considerada a infidelidade partidária. Fidelidade partidária. Desfiliação. Forças políticas. A visão prognóstica sobre dificuldades, tendo em conta a reeleição pela sigla, não legitima o abandono desta nem a filiação a partido diverso sem o cometimento de infidelidade partidária.	Edilson Ferreira da Silva	08/2/2012	Min. Marco Aurélio Mello	Recurso Especial Eleitoral
CTA 9948	Vereador. Eleição por determinada legenda. Ingresso em outro partido. Não há perda de mandato.	-	21/3/1989	Min. Roberto Ferreira Rosas	Consulta
MSI 4113	Fidelidade partidária. Pedido de efeito suspensivo a recurso. Pedido de liminar.	Marcos Vinícius da Silva, Antônio Maurício de Souza e José Pereira Mourão	5/12/2008	Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares	Mandado de Segurança

RO 2352	Recurso ordinário. Fidelidade partidária. Inexistência de justa causa. Fato ocorrido há mais de dez meses. Recurso provido.	Partido da República (PR)	14/5/2009	Min. Enrique Ricardo Lewandowski	Recurso Ordinário
CTA 14247	Direito Eleitoral. Partido político. Pena disciplinar. Estatuto: omissão. Sendo omissos os estatutos do partido quanto a normas disciplinares, aplicam-se as da LOPP. Se previstas no estatuto e conflitantes com as da referida lei, prevalecem as normas estatutárias, face ao princípio da autonomia partidária (CF, art. 17, § 1º).	Dep. Wilson Campos	1994	Min. Carlos Mário da Silva Velloso	Consulta
CTA 1398	Consulta. Eleições proporcionais. Candidato eleito. Cancelamento de filiação. Transferência de partido. Vaga. Agremiação. Resposta afirmativa.	Partido da Frente Liberal (PFL)	27/3/2007	Min. Francisco Cesar Asfor Rocha	Consulta
CTA 1492	Consulta. Fidelidade partidária. Titular de mandato executivo. Segundo mandato consecutivo. Mesmo partido. Candidato terceiro mandato. Partido diverso. Fusão de partidos. Disputa de terceiro mandato. Resposta negativa.	Partido Social Liberal (PSL)	2007	Min. José Augusto Delgado	Consulta
MSI 3827	Fidelidade partidária. Pedido de efeito suspensivo de acórdão. Pedido de liminar	Nataniel Davi de Oliveira Filho	18/6/2008	Min. Marcelo Henriques Ribeiro	Mandado de Segurança
CTA 1509	Consulta. Indagações. Fidelidade partidária. Partidos e coligações. Direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional. Supremacia individual de cada partido. Legitimidade do partido para pedir a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa. Precedentes.	Senador Sebastião Machado Oliveira	2007	Min. Antônio Cezar Peluso	Consulta
CTA 1484	Consulta. Partido da Mobilização Nacional (PMN). Estatuto. Fidelidade partidária. Desfiliação sem justa causa. Prazo. Limite. Competência da Justiça Eleitoral.	Partido da Mobilização Nacional (PMN)	31/10/2007	Min. Joaquim Barbosa	Consulta

MSI 3808	Fidelidade partidária. Pedido de efeito suspensivo de acórdão. Pedido de liminar	Maria Lorizette Dalmina	9/6/2008	Min. Marcelo Henriques Ribeiro	Mandado de Segurança
MSI 3769	Fidelidade partidária.	Ministério Público Eleitoral	16/5/2008	Min. Eros Roberto Grau	Mandado de Segurança
MSC 3727	Mandado de segurança. Cabimento. Falta de previsão de recurso. Fidelidade partidária. Deputado Estadual. Grave discriminação pessoal reconhecida pelo tribunal de origem. Falta de direito líquido e certo. Denegação da ordem.	Partido Social Liberal (PSL)	26/3/2008	Min. Ari Pargendler	Mandado de Segurança Coletivo
CTA 1678	Consulta. Fidelidade partidária. Resolução-TSE nº 22.610/2007. Justa causa. Filiado. Repercussão. Partido político. Âmbito.	Partido Republicano (PR)	11/2/2009	Min. Marcelo Henriques Ribeiro	Consulta
MSI 4104	Fidelidade partidária. Pedido de efeito suspensivo de acórdão. Pedido de liminar	Antônio Batista da Silva	21/11/2008	Min. Félix Fischer	Mandado de Segurança
CTA 1693	Consulta. Fidelidade partidária. Resolução TSE nº 22.610/2007. Ocupante de cargo eletivo. Mudança de partido pelo qual o candidato não se elegeu. Possibilidade. Migração partidária de suplente. Matéria “ <i>interna corporis</i> ” de partido político. Incompetência da Corte Eleitoral. Precedentes.	Dep. Valtenir Luiz Pereira	2/4/2009	Min. Joaquim Barbosa	Consulta
CTA 1683	Consulta. Deputado Federal. Fidelidade partidária. Expulsão do partido. Perda de mandato. Não conhecimento. Inespecificidade.	Dep. Waldir Neves	19/2/2009	Min. Enrique Ricardo Lewandowski	Consulta
CTA 1714	Consulta. Deputado Federal. Suplente no exercício de mandato eletivo. Transferência de partido. Aplicação da Resolução-TSE nº 22.610/2007.	Dep. Antônio Feijão	23/7/2009	Min. Félix Fischer	Consulta

CTA 1720	Consulta. Fidelidade partidária. Detentor de cargo eletivo. Mudança de partido. Consequências. Resolução-TSE nº 22.610/2007. Consulta. Fidelidade partidária. Detentor de cargo eletivo. Mudança de partido. Consequências. Resolução-TSE nº 22.610/2007.	Dep. Sarney Filho	28/8/2009	Min. Fernando Gonçalves	Consulta
RESPE 8535	Infidelidade partidária. Perda de mandato. Arguição de nulidade do julgamento improcedente (CPC, art. 249, § 2º). Revogadas pela Carta de 1988 as normas infraconstitucionais dispendo sobre a perda de mandato por infidelidade partidária (Resolução-TSE nº 15.135). Carece o recurso de pressuposto para sua admissibilidade. Recurso especial não conhecido.	Diretório Regional do PTB	3/4/1990	Min. Célio de Oliveira Borja	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 8527	Filiação partidária. Situação do filiado, eleito por partido e que posteriormente cancela essa filiação.	Coligação União e Responsabilidade	31/10/1989	Min. Roberto Ferreira Rosas	Recurso Especial Eleitoral
CTA 75535	Consulta. Conhecimento. Consultante. Legitimidade. Questões. Situação fática específica. Ausência de litígio. Contornos de abstração. Possibilidade. Filiação partidária. Justa causa para desfiliação partidária. Criação de partido político.	Dep. Guilherme Campos	27/4/2011	Min. Fátima Nancy Andrighi	Consulta
RESPE 16887	Recurso especial. Ação de perda de mandato eletivo por desfiliação partidária. Formação do litisconsórcio passivo. Prazo. Citação. Partido. Interpretação. Art. 1º, § 2º, e art. 4º da Resolução 22.610/2007. Provimento.	Ministério Público Eleitoral	2012	Min. Fátima Nancy Andrighi	Recurso Especial Eleitoral

CTA 69562	Consulta. Questionamento sobre infidelidade partidária: 1. Se há desvinculação automática de parlamentar ou membro do executivo detentor de mandato eletivo que assina manifesto de criação de novo partido político. 2. Se partido político em constituição, sem registro no Tribunal Superior Eleitoral, pode ter funcionamento parlamentar. 3. Se por pertencer ao partido político o mandato parlamentar, poderia a agremiação aplicar seu regimento interno para os filiados que incidirem em infidelidade partidária na fase de pré-registro eleitoral de novo partido político. Consulta respondida negativamente quanto à primeira e à terceira perguntas e não conhecida quanto à segunda pergunta.	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB)	15/4/2011	Min. Cármen Lúcia Antunes Rocha	Consulta
MSI 4100	Fidelidade partidária. Pedido de efeito suspensivo de acórdão. Pedido de liminar.	Ernandes de Sousa	14/11/2008	Min. Félix Fischer	Mandado de Segurança
MSI 4076	Fidelidade partidária. Pedido de efeito suspensivo a acórdão. Pedido de liminar.	Jonesvan Pereira Oliveira	23/10/2008	Min. Arnaldo Versiani Leite Soares	Mandado de Segurança
RO 2275	Recurso ordinário. Infidelidade partidária. Deputado Estadual. Ação extemporânea. Desfiliação. Suplente. Partido. Interesse de agir. Ausência.	Dep. Nilton Wilson Salomão	2010	Min. Marcelo Henriques Ribeiro	Recurso Ordinário
CTA 1417	Inexistência. Conflitos, perseguições, mudança de programa partidário. Perda. Posse mandato. Titular. Cargo eletivo proporcional. Filiação a partido. Desfiliação. Legenda. Processo eleitoral. Filiação outro partido. Mesma coligação	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	10/5/2007	Min. Marcelo Henriques Ribeiro	Consulta
CTA 1503	Pedido. Decretação. Perda. Cargo eletivo. Desfiliação partidária. Prazo. Inobservância. Decadência. Declaração. Justa causa. Âmbito. Partidário. Impossibilidade. Competência. Justiça eleitoral. Prazos. Regulamentação. Ausência.	Dep. Sandes Júnior	21/11/2007	Min. Marcelo Henriques Ribeiro	Consulta

CTA 1679	Consulta. Suplente. Senador. Mudança. Agremiação. Infidelidade partidária.	Dep. João Bifano	12/2/2009	Min. Arnaldo Versiani Leite Soares	Consulta
CTA 1695	Consulta. Mudança de partido pelo qual não se elegeu. Resolução-TSE 22.610/07. Inaplicabilidade. Consulta conhecida e respondida.	Dep. Rodrigo Sobral Rollemberg	23/4/2009	Min. Enrique Ricardo Lewandowski	Consulta
CTA 1690	Consulta. Mudança partidária. Resolução 22.610/2007. Retorno a partido. Aplicabilidade. Consulta conhecida. I - as mudanças partidárias ocorridas a partir de 27/3/2007, ainda que se trate de retorno à agremiação partidária pela qual o agente político tenha sido eleito, estão sujeitas às regras estabelecidas pela Resolução 22.610/2007.	Dep. Antônio Ferreira	24/3/2009	Min. Enrique Ricardo Lewandowski	Consulta
MSC 410820	Eleições proporcionais. Registro de candidato sob condição resolutiva ou indeferido. Partido político. Cômputo dos votos. Conflito de leis. Constituição Federal. Liminar deferida.	Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB)	2/12/2010	Min. Fátima Nancy Andrichi	Mandado de Segurança Coletivo
MSI 3988	Fidelidade partidária. Pedido de efeito suspensivo de recurso. Pedido de liminar	Direlei José Prates	12/9/2008	Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos	Mandado de Segurança
MSI 3980	Fidelidade partidária. Pedido de efeito suspensivo de acórdão. Pedido de liminar	Francisca de Souza Freire	9/9/2008	Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos	Mandado de Segurança
MSI 3968	Fidelidade partidária. Pedido de efeito suspensivo de acórdão. Pedido de liminar.	José Edberto Gomes de Melo	2/9/2008	Min. Félix Fischer	Mandado de Segurança

MSI 3955	Fidelidade partidária. Pedido de efeito suspensivo de acórdão. Pedido de liminar.	Maria Lúcia Vasconcelos Guimarães	26/8/2008	Min. Marcelo Henriques Ribeiro	Mandado de Segurança
MSI 3945	Fidelidade partidária. Pedido de efeito suspensivo de recurso. Pedido de liminar.	Jessé Batista	20/8/2008	Min. Marcelo Henriques Ribeiro	Mandado de Segurança
MSI 3915	Fidelidade partidária. Pedido de liminar. Pedido de manutenção no cargo eletivo.	José Vagner Rebouças	6/8/2008	Min. Joaquim Benedito Barbosa	Mandado de Segurança
MSI 3914	Fidelidade partidária. Pedido de efeito suspensivo de acórdão. Pedido de liminar.	Cícero Ronaldo Alves de Melo	5/8/2008	Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos	Mandado de Segurança
MSI 3840	Fidelidade partidária. Pedido de efeito suspensivo de acórdão. Pedido de liminar.	Marcelo Simão da Silva	25/6/2008	Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos	Mandado de Segurança
MSI 3836	Fidelidade partidária. Pedido de efeito suspensivo de acórdão. Pedido de liminar.	José Antônio Dias Ferreira	23/6/2008	Min. Félix Fischer	Mandado de Segurança
MSI 3770	Mandado de segurança. Fidelidade partidária. Matéria administrativa. Embargos de declaração com pedido de efeito suspensivo pendente de apreciação no TRE. Incompetência do TSE. Declinação de competência. Remessa dos autos ao Tribunal "a quo".	José Eduardo de Almeida	19/5/2008	Min. Joaquim Barbosa	Mandado de Segurança
MSI 4099	Pedido de perda de cargo por infidelidade partidária. Ausência de prova quanto à alegada mudança na ideologia partidária. Fatos narrados pelo requerido que não se prestam à configuração de grave discriminação pessoal. Inexistência de justa causa à desfiliação do detentor do cargo eletivo após 27 de março de 2007. Procedência do pedido.	José Estevão dos Santos	2008	Min. Joaquim Barbosa	Mandado de Segurança

MSI 3859	Desfiliação partidária sem justa causa. Vereador. Mudança de agremiação após 27/03/2008. Prejudicial de inconstitucionalidade. Rejeitada. Mérito. Grave discriminação pessoal. Mudança de programa partidário. Não configurados. Procedência. Infidelidade partidária. Perda de mandato.	Francimar Formiga Santos dos	2008	Min. Joaquim Benedito Barbosa	Mandado de Segurança
RESPE 28607	Perda de cargo eletivo. Fidelidade partidária. Resolução-TSE nº 22.610/2007. Decisão regional. Extinção do feito sem julgamento do mérito. Impossibilidade jurídica do pedido. Recurso especial. Desfiliação posterior a 27.3.2007. Partido diverso daquele pelo qual o candidato se elegeu. Impossibilidade. Reivindicação. Cargo. Suplente. Agremiação pela qual concorreu.	Antônio Davi Filho	23/4/2008	Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 28604	Recurso especial. Representação. Fidelidade partidária. Prazo. Ajuizamento. Contagem. Publicação. Resolução-TSE nº 22.610/2007. Sistemática. Desprovisionamento.	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	18/4/2008	Min. Ari Pargendler	Recurso Especial Eleitoral
RO 2201	Fidelidade partidária. Deputado Estadual. Ilegitimidade ativa do terceiro suplente filiado a partido diverso daquele que poderia pleitear a vaga.	Dep. Jorge Batista Bento	04/9/2008	Min. Fernando Gonçalves	Recurso Ordinário
RO 1913	Fidelidade partidária.	Joaquim Santos Silva	24/8/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Ordinário
CTA 1587	Consulta. Fidelidade partidária. Incorporação de partido. Desfiliação. Partido incorporador. Justa causa. Não caracterização.	Partido Trabalhista Cristão (PTC)	16/4/2008	Min. Félix Fischer	Consulta
CTA 140315	Consulta. Infidelidade partidária. Cargos majoritários. Legitimidade. Perda de mandato. Mudança de partido. Aplicação da Resolução nº 20.610/2010 do Tribunal Superior Eleitoral. Matéria processual. Não conhecida.	Dep. José Saraiva Felipe	16/4/2008	Min. José Antônio Dias Toffoli	Consulta



RESPE 31631	Filiação partidária.	Marinêz Teodora da Silva	12/9/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Especial Eleitoral
MSI 3791	Mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por Gabriel Mesquita Rodrigues contra ato do egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará, que, julgando procedente pedido de perda de mandato eletivo fundado na Resolução - TSE nº 22.610/2007, em razão de desfiliação partidária sem justa causa, determinou a imediata execução do acórdão (fls. 245-253).	Gabriel Mesquita Rodrigues	2007	Min. Félix Fischer	Mandado de Segurança
MSI 3764	Mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado por José Marivaldo Palhano, contra ato dos juízes membros do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE/RS), os quais, em processo por infidelidade partidária, "[...] Decidiram por bem em acolher o pedido da inicial e determinar que o impetrante perdesse o cargo de vereador". (fl. 3).	José Marialdo Palhano	2007	Min. Marcelo Henriques Ribeiro	Mandado de Segurança
RESPE 3898934	Recurso especial eleitoral interposto por João Paulo Corsetti Ferrarezzo, eleito vereador no município de Serra Negra/SP nas eleições de 2008, contra acórdão do Egrégio TRE/SP, que julgou improcedente pedido de justa causa para desfiliação partidária.	João Paulo Corsetti Ferrarezzo	2011	Min. Aldir Guimarães Passarinho Junior	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 5630	Notícia-crime. Crime eleitoral. Filiação partidária. Duplicidade/pluralidade.	Ministério Público Eleitoral	1/6/2012	Min. José Antônio Dias Toffoli	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 27056	Ação de justificação de desfiliação partidária. Vereador.	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	10/5/2012	Min. Henrique Neves da Silva	Recurso Especial Eleitoral

RESPE 39547	Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Vice-Prefeito.	Edir Manoel de Castro Pires	13/10/2011	Min. Marcelo Henriques Ribeiro	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 118664	Impugnação ao registro de candidatura. Candidato individual. Convenção Partidária. Deputado Estadual.	Coligação Unidos por Roraima	26/8/2010	Min. Cármen Lúcia Antunes Rocha	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 29813	Fidelidade partidária.	Luís Eduardo Ribeiro Brito e Valdemar Oliveira da Silva	29/8/2008	Min. Arnaldo Versiani Leite Soares	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 29110	Fidelidade partidária.	Marcos Senna Miranda	16/8/2008	Min. Arnaldo Versiani Leite Soares	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 29064	Filiação partidária.	Auxiliadora dos Santos de Araújo	15/8/2008	Min. Marcelo Henriques Ribeiro	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 28887	Fidelidade partidária.	Ângelo Chaves Guerreiro	30/7/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 35430	Filiação partidária. Pedido de efeito suspensivo de recurso.	Edvaldo Lúcio Abel	29/7/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 28757	Filiação partidária.	Ministério Público Eleitoral	1/7/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Especial Eleitoral

RESPE 28733	Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Deputado Estadual.	José Roberto de Morais	23/6/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 28737	Fidelidade partidária.	Partido Social Democrata Cristão (PSDC)	17/6/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 28674	Fidelidade partidária.	Partido Democrático Trabalhista (PDT)	30/5/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 28672	Filiação partidária.	Ministério Público Eleitoral	29/5/2008	Min. Marcelo Henriques Ribeiro	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 28650	Fidelidade partidária.	Fábio Medeiros Rocha	16/5/2008	Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 28638	Fidelidade partidária.	Lourival Pereira de Oliveira	07/5/2008	Min. Arnaldo Versiani Leite Soares	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 28639	Fidelidade partidária.	Carla Simone Gomes de Lima e Kélia Peixoto Serafim	07/5/2008	Min. Marcelo Henriques Ribeiro	Recurso Especial Eleitoral

RESPE 28586	Fidelidade partidária.	Ministério Público Eleitoral	08/4/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 28585	Infidelidade partidária. Desfiliação anterior ao período vedado. Inaplicabilidade. Impossibilidade jurídica. Ausência. Interesse de agir. Indeferimento da inicial.	Ministério Público Eleitoral	08/4/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 29068	Fidelidade partidária. Pedido de efeito suspensivo de acórdão. Pedido de liminar	Partido Social Liberal (PSL)	10/8/2008	Min. Joaquim Benedito Barbosa	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 28958	Fidelidade partidária.	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	07/8/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 29097	Fidelidade partidária. Pedido de efeito suspensivo de recurso.	Ariosvaldo Dias Coelho	29/7/2008	Min. Joaquim Benedito Barbosa	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 28845	Fidelidade partidária.	Eliete Alves da Rocha	21/7/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 28782	Fidelidade partidária.	José Francisco de Araújo	04/7/2008	Min. Arnaldo Versiani Leite Soares	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 28979	Fidelidade partidária.	José Antônio Coelho da Rocha	28/4/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Especial Eleitoral

RO 2204	Recurso ordinário. Pedido de perda de cargo eletivo. Infidelidade partidária.	Josemir Anute dos Santos	05/9/2008	Min. Arnaldo Versiani Leite Soares	Recurso Ordinário
RESPE 26419	Recurso especial interposto por José Linhares de Albuquerque contra acórdão que indeferiu o registro de sua candidatura por falta de filiação partidária, em razão de sua anulação por duplicidade.	José Linhares de Albuquerque	2006	Min. Cesar Asfor Rocha	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 18723	Recurso eleitoral. Dupla filiação. Inocorrência. Comunicações ao partido e à Justiça Eleitoral.	Hugo Ferreira Valença	2000	Min. Walter Ramos da Costa Porto	Recurso Especial Eleitoral
RESPE 18736	Recurso eleitoral. Dupla filiação. Inocorrência. Comunicações ao partido e à Justiça Eleitoral.	Márcio José da Fonseca Lyra	2000	Min. Waldemar Zveiter	Recurso Especial Eleitoral
RO 98602	Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Vereador.	Rômulo Acácio de Oliveira	21/12/2011	Min. Arnaldo Versiani Leite Soares	Recurso Ordinário
RO 3895474	Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Deputado Estadual. Pedido de tutela antecipada.	Pedro Antônio Bigardi	15/9/2010	Min. Arnaldo Versiani Leite Soares	Recurso Ordinário
RO 5178312	Ação de justificação de desfiliação partidária. Deputado Estadual.	Ministério Público Eleitoral	17/7/2010	Min. Marcelo Henriques Ribeiro	Recurso Ordinário
RO 377776	Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Deputado Estadual.	Ministério Público Eleitoral	18/5/2010	Min. Marcelo Henriques Ribeiro	Recurso Ordinário
RO 290220	Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Deputado Estadual.	Antônio Carlos Gomes da Silva	18/3/2010	Min. Aldir Guimarães Passarinho	Recurso Ordinário

				Junior	
RO 1603991	Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Deputado Estadual.	Partido dos Trabalhadores (PT)	10/3/2010	Min. Aldir Guimarães Passarinho Junior	Recurso Ordinário
RO 2377	Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Deputado estadual. Pedido de efeito suspensivo.	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	17/11/2009	Min. Carmen Lúcia Antunes Rocha	Recurso Ordinário
RO 2369	Ação de impugnação de mandato eletivo. Abuso de poder econômico.	Carlos Xavier Simões	31/8/2009	Min. Arnaldo Versiani Leite Soares	Recurso Ordinário
RO 1796	Fidelidade partidária. Pedido de declaração de justa causa.	Sandro de Oliveira Régis	25/7/2008	Min. Eros Roberto Grau	Recurso Ordinário
RO 1658	Pedido administrativo de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária. Deputado Estadual. Preliminares de ilegitimidade, de inconstitucionalidade da Resolução-TSE nº 22.610/2007 e da incompetência da Justiça Eleitoral rejeitadas. Incorporação de partidos políticos. Justa causa devidamente comprovada. Improcedência do pedido.	Ministério Público Eleitoral	13/6/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Ordinário
RO 1655	Fidelidade partidária.	Democratas (DEM)	06/6/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Ordinário
RO 1624	Fidelidade partidária. Pedido de efeito suspensivo de acórdão. Pedido de liminar.	Pedro Alcântara Leite Cortez	28/5/2008	Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos	Recurso Ordinário

RO 1610	Fidelidade partidária.	Djalma Jacaúna Neves Pereira	21/5/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Ordinário
RO 1577	Fidelidade partidária.	Brasília Alves Oliveira	06/5/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Ordinário
RO 1569	Fidelidade partidária.	Partido Socialista Brasileiro (PSB)	24/4/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Ordinário
RO 1558	Fidelidade partidária.	Francelino Batista de Lima	17/4/2008	Min. Arnaldo Versiani Leite Soares	Recurso Ordinário
RO 1560	Processo de perda de cargo eletivo. Preliminares. Ilegitimidade ativa. Inconstitucionalidade da Resolução nº 22.610-TSE. Rejeição. Mérito. Infidelidade partidária. Decretação da perda de cargo.	Nelson da Silva Parijo Neto	16/4/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Ordinário
RO 1761	Recurso ordinário. Fidelidade partidária. Deputado estadual. Constitucionalidade. Resolução-TSE nº 22.610/2007. Legitimidade. Ministério Público. Justa causa. Desfiliação partidária. Descaracterização.	Walter Machado Rabello Júnior	17/7/2008	Min. Marcelo Henriques Ribeiro	Recurso Ordinário
RO 1555	Fidelidade partidária	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	15/4/2008	Min. Félix Fischer	Recurso Ordinário
RO 94280	Recurso ordinário. Fidelidade partidária. Inexistência de justa causa. Fato ocorrido há mais de dez meses. Recurso provido.	Fernando Guedes Oliveira	2012	Min. Arnaldo Versiani Leite Soares	Recurso Ordinário

APÊNDICE L – DEMANDAS (AÇÕES) SOBRE FIDELIDADE PARTIDÁRIA PROPOSTAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Demanda	Ementa	Autor	Data de propositura	Relator	Tipo
MSI 20927	Mandado de segurança. Fidelidade partidária. Suplente de deputado federal. Em que pese ao princípio da representação proporcional e a representação parlamentar federal por intermédio dos partidos políticos, não perde a condição de suplente o candidato diplomado pela Justiça eleitoral que, posteriormente, se desvincula do partido ou aliança partidária pelo qual se elegeu. A inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos parlamentares empossados se estende, no silêncio da Constituição e da lei, aos respectivos suplentes. Mandado de segurança indeferido.	Luiz Fabrício Alves de Oliveira	7/3/1989	Min. Moreira Alves	Mandado de Segurança
ADI 1465	Ação direta de inconstitucionalidade. Partidos políticos. Dupla filiação. Regulação legal da relação entre dois ou mais partidos. Princípio da fidelidade partidária. Improcedência.	Partido da Frente Liberal - PFL	11/9/1996	Min. Joaquim Barbosa	Ação Direta de Inconstitucionalidade
MSI 23405	Mandado de segurança. 2. Eleitoral. Possibilidade de perda de mandato parlamentar. 3. Princípio da fidelidade partidária. Inaplicabilidade. Hipótese não colocada entre as causas de perda de mandato a que alude o art. 55 da Constituição. 4. Controvérsia que se refere a legislatura encerrada. Perda de objeto. 5. Mandado de segurança julgado prejudicado.	Ney Moura Teles	08/4/1999	Min. Gilmar Mendes	Mandado de Segurança



MSC 26602	Direito Constitucional. Eleitoral. Mandado de segurança. Fidelidade partidária. Desfiliação. Perda de mandato. Arts. 14, § 3º, v e 55, I a VI da Constituição. Conhecimento do mandado de segurança, ressalvado entendimento do relator. Substituição do deputado federal que muda de partido pelo suplente da legenda anterior. Ato do presidente da Câmara dos Deputados que negou posse aos suplentes. Consulta ao Tribunal Superior Eleitoral, que decidiu pela manutenção das vagas obtidas pelo sistema proporcional em favor dos partidos políticos e coligações. Alteração da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Marco temporal a partir do qual a fidelidade partidária deve ser observada [27.3.2007]. Exceções definidas e examinadas pelo Tribunal Superior Eleitoral. Desfiliação ocorrida antes da resposta à consulta ao TSE. Ordem denegada.	Partido Popular Socialista - PPS	4/5/2007	Min. Eros Grau	Mandado de Segurança Coletivo
MSC 26603	Mandado de segurança. Questões preliminares rejeitadas. O mandado de segurança como processo mandamental e a noção de direito líquido e certo. Necessidade de prova pré-constituída. A compreensão do conceito de autoridade coatora, para fins mandamentais. Reserva estatutária, direito ao processo e exercício da jurisdição. Inoponibilidade, ao Poder Judiciário, da reserva de estatuto, quando instaurado litígio constitucional em torno de atos partidários " <i>interna corporis</i> ". Competência normativa do Tribunal Superior Eleitoral. O instituto da consulta no âmbito da Justiça Eleitoral: natureza e efeitos jurídicos. Possibilidade de o Tribunal Superior Eleitoral, em resposta à consulta, nela examinar tese jurídica em face da Constituição da República. Consulta-TSE nº 1.398/DF. Fidelidade partidária. A essencialidade dos partidos políticos no processo de poder. Mandato eletivo. Vínculo partidário e vínculo popular. Infidelidade partidária. Causa geradora do direito de a agremiação partidária prejudicada preservar a vaga obtida pelo sistema proporcional. Hipóteses excepcionais que	Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB	4/5/2007	Min. Celso de Mello	Mandado de Segurança Coletivo

	legitimam o ato de desligamento partidário.				
MSC 26604	Direito constitucional e eleitoral. Mandado de segurança impetrado pelo Democratas - DEM contra ato do presidente da Câmara dos Deputados. Natureza jurídica e efeitos da decisão do Tribunal Superior Eleitoral - TSE na Consulta nº 1.398/2007. Natureza e titularidade do mandato legislativo. Os partidos políticos e os eleitos no sistema representativo proporcional. Fidelidade partidária. Efeitos da desfiliação partidária pelo eleito: perda do direito de continuar a exercer o mandato eletivo. Distinção entre sanção por ilícito e sacrifício do direito por prática lícita e juridicamente consequente. Impertinência da invocação do art. 55 da Constituição da República. Direito do impetrante de manter o número de cadeiras obtidas na Câmara dos Deputados nas eleições. Direito à ampla defesa do parlamentar que se desfilie do partido político. Princípio da segurança jurídica e modulação dos efeitos da mudança de orientação jurisprudencial: marco temporal fixado em 27.3.2007. Mandado de segurança conhecido e parcialmente concedido.	Democratas - DEM	4/5/2007	Min. Carmen Lúcia Antunes Roche	Mandado de Segurança Coletivo
ADI 3999	Ação direta de inconstitucionalidade. Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral 22.610/2007 e 22.733/2008. Disciplina dos procedimentos de justificação da desfiliação partidária e da perda do cargo eletivo. Fidelidade partidária.	Partido Social Cristão - PSC	20/12/2007	Min. Joaquim Barbosa	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADI 4086	Ação direta de inconstitucionalidade. Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.	Procurador- Geral da República	5/6/2008	Min. Joaquim Barbosa	Ação Direta de Inconstitucionalidade
MSC 27938	Direito Constitucional. Eleitoral. Fidelidade partidária. Troca de partido. Justa causa reconhecida. Posterior vacância do cargo. Morte do parlamentar. Sucessão. Legitimidade.	Partido da República - PR	31/3/2009	Min. Joaquim Barbosa	Mandado de Segurança Coletivo

MSI 30260	Mandado de segurança preventivo. Constitucional. Suplentes de Deputado Federal. Ordem de substituição fixada segundo a ordem da coligação. Rejeição das preliminares de ilegitimidade ativa e de perda do objeto da ação. Ausência de direito líquido e certo. Segurança denegada	Carlos Victor Rocha Mendes da	27/4/2011	Min. Carmen Lúcia Antunes Rocha	Mandado de Segurança
MSC 31117	Mandado de segurança preventivo com pedido de liminar. Vaga de Deputado Federal. Primeiro suplente. Mudança de partido político. Agremiação nova. Alegada infidelidade partidária. Pretendida assunção do segundo suplente. Necessidade de dilação probatória. Questão afeta à Justiça especializada. Mandado de segurança ao qual se nega seguimento.	Partido Progressista - PP	17/1/2012	Min. Carmen Lúcia Antunes Rocha	Mandado de Segurança Coletivo