

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

O PROTAGONISMO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E O SEU
IMPACTO NA RELAÇÃO DE ACCOUNTABILITY ENTRE LEGISLATIVO E
JUDICIÁRIO

GEOVANE PEDRO OLIVEIRA

Orientadora: Maria do Socorro Sousa Braga

SÃO CARLOS, 2018

GEOVANE PEDRO OLIVEIRA

**O PROTAGONISMO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E O SEU
IMPACTO NA RELAÇÃO DE ACCOUNTABILITY ENTRE LEGISLATIVO E
JUDICIÁRIO**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política da
Universidade Federal de São Carlos

Orientadora: Maria do Socorro Sousa Braga

SÃO CARLOS, 2018

Aos queridos Lucca e Pedro Maximiano

AGRADECIMENTOS

Essa presente dissertação foi escrita em meio a um contexto político regido pelo golpe parlamentar e pautado pela retirada de direitos que relega o cidadão e a cidadã brasileira a uma condição de sub-humanidade, tendo o autor deste trabalho a esperança de ver o país retornar a normalidade democrática.

Embora a vivência de escrita da pós-graduação se dê de, em grande parte, de forma solitária e individualista, essa dissertação tem em seu espírito o apoio de muitas pessoas. Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao povo brasileiro pelo suporte financeiro via CAPES. Agradeço imensamente à minha orientadora Maria do Socorro Braga pela qualidade profissional e pela sensibilidade no relacionamento com seus alunos. Imensa gratidão ao grupo de jovens Enjocpass que há 10 anos me propicia uma árdua experiência de engrandecimento espiritual e me demonstra o valor de nunca desistir diante das dificuldades. Aos colegas do Núcleo de Estudos dos Partidos Políticos Latino- Americanos (NEPPLA) pelas críticas e sugestões para a melhoria deste trabalho. Por fim, aos meus amigos e amigas de hoje e sempre que ficaria difícil elencar os nomes de todos eles nesse breve espaço.

“Falei de esquisitices. Aqui está uma, que prova ao mesmo tempo a capacidade política deste povo e a grande observação dos seus legisladores. Refiro-me ao processo eleitoral. Assisti a uma eleição que aqui se fez em fins de novembro. Como em toda a parte, este povo andou em busca da verdade eleitoral. Reformou muito e sempre; esbarrava-se, porém, diante de vícios e paixões, que as leis não podem eliminar”.

(MACHADO DE ASSIS. A Semana/03 de Janeiro de 1897)

RESUMO:

O objetivo deste trabalho é avaliar as implicações do ativismo da Justiça Eleitoral na competição político-partidária ao criar direito novo nesta atual República sob a ótica da judicialização. Ou seja, embora não seja de sua competência, o TSE vem exercendo essas funções, por meio de novas regras que, por sua vez, tem implicações tanto no sistema de representação política, quanto na relação de *accountability* horizontal entre os Poderes da República. Partimos da premissa de que o modelo de governança eleitoral adotado no Brasil favorece o ativismo judicial por meio de resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, uma vez que tal modelo independente e especializado exclui os partidos políticos do gerenciamento do processo eleitoral, fazendo que a produção de consenso da competição político-partidária fique a cargo do TSE. Serão analisadas resoluções de acordo com a sua origem, abrangência e consequência política afim de avaliar se o Tribunal tem agido como “poder legislativo” ou tomado decisões de mero caráter interpretativo à luz da Constituição Federal. A hipótese é a de que o ativismo judicial do Tribunal Superior Eleitoral tem sido utilizado como instrumento de *accountability horizontal* pelo Poder Judiciário, ou seja, de controle da atuação eleitoral e legislativa do Poder Executivo e Legislativo, de forma atípica por meio da criação de direito novo para além da sua competência constitucional de regulamentação sobre matéria eleitoral.

Palavras-chaves: Justiça Eleitoral; Accountability horizontal; Competição política; Judicialização; Sistema Político.

ABSTRACT

The goal of this paper is to evaluate the implications of electoral justice activism in political-party competition by creating new law in this current republic. That is, although it is not within its competence, the TSE has been carrying out these functions, through new rules that, in turn, have implications both in the system of political representation, and in the relation of horizontal accountability and between the Powers of the Republic. We start from the premise that the model of electoral governance adopted in Brazil favors judicial activism through resolutions issued by the Superior Electoral Court, since such an independent and specialized model excludes political parties from managing the electoral process, making the production of consensus of political party competition is left to the TSE. Resolutions will be analyzed according to their origin, scope and political consequence in order to assess whether the Court has acted as a "legislative power" or have taken decisions of mere interpretive character in the light of the Federal Constitution. The hypothesis is that judicial activism of the Higher Electoral Court has been used as an instrument of horizontal accountability by the Judiciary, that is, control of the electoral and legislative action of the Executive and Legislative Branch, atypically by means of the creation of law in addition to its constitutional competence to regulate electoral matters.

Keywords: Electoral Justice; Horizontal Accountability; Political competition; Judicialization; Political system.

LISTA DE FIGURAS, TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS

Quadro 1: O nexó funcional entre o código de Direito e o código de poder.....	21
Gráfico 1: Percentual do eleitorado e do comparecimento da população.....	26
Figura 1: Relação das redes de agência no sistema político brasileiro.....	31
Figura 2: Rol de legitimados a propor Adins junto ao STF.....	35
Gráfico 2: A distribuição anual de Adins.....	36
Figura 3: Níveis da governança eleitoral.....	41
Figura 4: Estrutura e funções da Justiça Eleitoral Brasileira.....	45
Quadro 2: Migração partidária de 1983 a 2007.....	52
Quadro 3: Migração partidária entre as eleições de 2006 e Março de 2007.....	55
Gráfico 3: Movimentações partidárias entre 2003 e 2018.....	59
Gráfico 4: Partidos que perderam e receberam Deputados Federais em 2015.....	60
Quadro 4: Estados que perderam e ganharam cadeiras.....	63

LISTA DE SIGLAS

ADIn: Ação direta de inconstitucionalidade

ARENA: Aliança Renovadora Nacional

DEM: Democratas

MDB: Movimento Democrático Brasileiro

PFL: Partido da Frente Liberal

PDT: Partido Democrático Brasileiro

PGR: Procuradoria-Geral da República

PPS: Partido Popular Socialista

PR: Partido da República

PSC: Partido Social Cristão

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

PTB: Partido Trabalhista Brasileiro

STF: Supremo Tribunal Federal

TRE: Tribunal Regional Eleitoral

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

Sumário

INTRODUÇÃO.....	11
SEÇÃO 1: EXPANSÃO DO JUDICIÁRIO E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA....	15
1.1 Expansão do Poder Judiciário e controle do processo político.....	15
1.2 O Poder Judiciário na fronteira entre o Direito e a política.....	18
1.3 A Judicialização da política: aspectos iniciais para a compreensão do fenômeno.	22
1.4 Judiciário como instrumento de accountability horizontal?.....	28
SEÇÃO 2: AS INSTITUIÇÕES IMPORTAM: O MODELO DE GOVERNANÇA ELEITORAL E ADMINISTRAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL NO BRASIL.....	32
2.1 Contexto político-institucional e a imersão da judicialização no Brasil.....	32
2.2 A importância das instituições sob a ótica do neoinstitucionalismo.....	37
2.3 Governança eleitoral e administração eleitoral.....	39
SEÇÃO 3: RESOLUÇÕES E O IMPACTO NO SISTEMA POLÍTICO: ESTUDO DE CASOS.....	46
3.1 Método e objeto de análise.....	47
3.2 Interpretação dos resultados.....	47
3.3 Resolução sobre a fidelidade partidária.....	48
3.3.1 Contexto político da resolução e contribuição para o fortalecimento partidário....	52
3.3.2 A reação legislativa por meio da janela partidária.....	56
3.4 Resolução sobre a mudança da magnitude de distritos eleitorais.....	60
3.4.1 Contexto da resolução.....	60
3.4.2 Reação legislativa e contra-judicialização pelo STF.....	63
CONCLUSÃO.....	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	71
ANEXOS.....	74

INTRODUÇÃO

Eleições periódicas, igualdade de voto e competição político-partidária são elementos básicos que caracterizam um sistema político democrático. No entanto, a prática de eleições tem convivido com ilegalidades que acabam por desvirtuar consideravelmente a vontade do eleitor perante as urnas. É dentro deste contexto que torna-se fundamental a presença de um arcabouço institucional capaz de garantir confiabilidade e o aprimoramento do processo eleitoral: a governança eleitoral. No âmbito brasileiro, a criação da Justiça Eleitoral significou um marco histórico na política brasileira ao concentrar o contencioso eleitoral e o julgamento dos litígios em um ramo de poder especializado e independente do Executivo e Legislativo que reduziu a prática de fraudes presentes nos períodos anteriores, iniciando um gradativo processo de lisura e transparência do processo eleitoral. Todavia, embora a Justiça Eleitoral tenha competência institucional meramente de caráter administrativo e regulamentar, constata-se que, a partir de 2002, o Tribunal Superior Eleitoral tem assumido um papel mais protagonista na competição política por meio da criação de regras atípicas, reforçando a existência do processo de judicialização da política no Brasil nesta última quadra democrática.

Diante disso, objetivo desta pesquisa é avaliar as implicações do ativismo da Justiça Eleitoral na competição político-partidária ao criar direito novo nesta atual República e se esse ativismo tem se constituído como um instrumento de *accountability* horizontal por parte do Poder Judiciário. Entende-se por direito novo a expedição de resolução que regula matéria não prevista em lei e que produz impacto legislativo que não é competência do TSE, ou seja, o Judiciário realiza interpretação criativa de forma atípica e que invade a competência do Legislativo. Parto da premissa de que o modelo de governança eleitoral adotado no Brasil favorece o ativismo judicial por meio de resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, uma vez que tal modelo independente e especializado de governança eleitoral exclui os partidos políticos do gerenciamento legal do processo eleitoral, fazendo que a produção de normas que organizam a competição político-partidária fique a cargo do TSE. Este, portanto, se tornando um importante canal de solução de conflitos e de estabilidade do processo eleitoral.

Maria Teresa Sadek (1995) afirma que a Justiça Eleitoral foi criada em 1932 propiciou um ponto de ruptura na democracia brasileira ao trazer credibilidade nas disputas eleitorais. Fruto da revolução de 30, esta instância do Poder Judiciário passou a reunir atribuições que vão desde o alistamento dos eleitores à proclamação dos eleitos, retirando das mãos dos próprios competidores políticos o controle do processo eleitoral. Agora, por intermédio de uma instituição desvinculada de interesses político-partidários, a confiabilidade dos resultados eleitorais passou a depender da especialidade e da técnica de agentes estatais não eleitos pelo povo que agem na defesa dos princípios democráticos resguardos na Constituição e no respeito às regras do jogo estabelecidas pelas legislações infraconstitucionais.

Extinta no Estado Novo pela carta ditatorial de 1937, a Justiça Eleitoral reaparece em 1945 com a reabertura da democracia no país, tem os seus poderes restringidos durante a ditadura militar e atinge a plenitude de sua autonomia institucional com a proclamação da Constituição de 1988. (MAIA,2010)

Após mais de 30 anos de suspensão das eleições diretas no país, o povo brasileiro resgata o seu direito de eleger representantes acompanhado do fortalecimento dos procedimentos eleitorais concedidos pela Justiça Eleitoral. De lá para cá, a ascensão do Judiciário como poder contramajoritário fez surgir uma nova problemática difícil de mensurar seus efeitos no sistema político brasileiro: a judicialização da política e o ativismo judicial.

Apesar de os estudos sobre Poder Judiciário terem avançado na ciência política brasileira, ainda temos uma carência muito nítida de pesquisas sobre este Poder do Estado e sua relação com o Legislativo e o Executivo. Mais do que isso, este trabalho procura não somente se debruçar na relação Judiciário-Legislativo como também analisar o papel da Justiça Eleitoral como instrumento de *accountability* horizontal ao exercer a administração do processo eleitoral e ao propor novas regras que regulam o jogo político.

Alguns autores tem se dedicado ao estudo da Justiça Eleitoral por meio de várias perspectivas, como a construção desta instituição na evolução política brasileira (SADEK, 2010), o papel da governança eleitoral na judicialização da competição político-partidária no Brasil (MARCHETTI, 2008; ZAULI,2011), impacto da justiça

eleitoral no sistema político (FLEISCHER, 2009), a fragilidade dos tribunais eleitorais na fiscalização de partidos e candidatos (TAYLOR, 2006).

Embora estes autores tenham levantado discussões calorosas sobre a importância de um órgão judicial autônomo na lisura das eleições e na administração de conflitos, pouco se tem discutido acerca do papel e a eficiência de um poder imune a ingerências político-partidárias como instrumento de *accountability* horizontal e o seu impacto para a democracia quando se leva em conta as decisões judiciais que são tomadas à luz do ativismo judicial.

A escolha do Tribunal Superior Eleitoral como objeto desta pesquisa justifica-se pelo fato de que esta instituição é o órgão máximo do Poder Judiciário que trata do processo eleitoral brasileiro, tendo suas decisões um impacto significativo na competição político-partidária, na relação entre os Poderes da República e no sistema político.

Os fenômenos que guiam esta pesquisa são a judicialização da política, o ativismo judicial e a *accountability* horizontal pois entendem-se que a ascensão do Poder Judiciário na política brasileira no que diz respeito a temas políticos é resultado de, além de fatores institucionais, da combinação desses três fenômenos de complexa mensura analítica e empírica.

A abordagem teórica desta pesquisa será do institucionalismo histórico, uma vez que a representação de interesses é moldada por instituições que levam em conta os traços de suas próprias histórias. (IMMERGUT). Neste sentido, embora haja enfoque na atuação dos juízes na produção de novas regras do jogo político, convém explorar a importância do modelo de governança eleitoral na formação do ativismo judicial no Brasil.

O estudo de caso é o método escolhido pelo fato de que possibilitam a explicação e interpretação de situações políticas concretas e a forma como elas foram se constituindo no processo político, bem como suas consequências. Neste sentido, serão analisadas quatro resoluções (ver seção 3) de acordo com a sua origem, abrangência e consequência política e o recorte temporal será de 2007 a 2017.

Neste sentido, esta pesquisa pretende contribuir para o debate teórico e empírico da literatura recente acerca das implicações da ascensão do Poder Judiciário para a democracia brasileira.

Para organizar essa análise este trabalho será estruturado em três seções. Na primeira seção será realizada uma discussão sobre a expansão do Poder Judiciário nas democracias e a complexidade da relação entre Direito e política, tendo como foco o processo de judicialização da política e o seu impacto no exercício da accountability horizontal. A segunda seção se debruça à democracia brasileira ao analisar o modelo de governança eleitoral adotado no Brasil e os fatores político-institucionais que favorecem a judicialização da política por meio das instâncias judiciais eleitorais. Por fim, a terceira seção tem como objetivo uma análise empírica por meio do estudo de resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral afim de testar a hipótese de que o Judiciário tem legislado em matéria eleitoral de forma atípica ao criar direito novo, exercendo accountability horizontal à luz de princípios constitucionais. Por fim, as considerações finais reúnem as principais conclusões deste trabalho em diálogo com os objetivos propostos inicialmente.

SEÇÃO 1: EXPANSÃO DO JUDICIÁRIO E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Essa seção tem a intenção de iniciar o debate acerca da expansão do Poder Judiciário a partir do século XX. A literatura corrente tem demonstrado que a prestação da justiça comum e o controle de constitucionalidade das leis tem sido as duas funções principais do Judiciário nas democracias ao redor do mundo, dando aos órgãos do sistema de justiça um status de poder político. Além da breve exposição das relações entre Direito e política, os fenômenos principais que guiarão este capítulo são a judicialização da política e a accountability horizontal afim de se compreender melhor o impacto do terceiro poder do Estado na democracia brasileira.

1.1 EXPANSÃO DO PODER JUDICIÁRIO E CONTROLE DO PROCESSO POLÍTICO

Abordar o Poder do Judiciário sob a ótica da construção histórica torna-se adequada na medida em que essa abordagem histórica possibilita uma compreensão mais plausível sobre o papel político-institucional deste poder na atualidade e os seu impacto nos sistemas políticos democráticos.

A derrubada de regimes absolutistas nos EUA e na Europa nos séculos XVIII e XIX são o marco histórico de grande impacto sobre a organização e funções do Judiciário e na ascensão deste como Poder de Estado (ARANTES,2007). Segundo Arantes, França e Estados Unidos constituem-se como dois modelos principais de definição do Judiciário Moderno. A preponderância do liberalismo na França como instrumento de combate ao absolutismo monárquico e como busca de fortalecer o Poder Legislativo, procurou reservar ao Poder Judiciário um papel não político, mas pautado na resolução de conflitos particulares e na prestação da justiça comum. Porém, os americanos, após as experiências da independência, perceberam que governos populares não estavam imunes ao arbítrio e que a supremacia voraz do Parlamentos reuniriam elementos de tirania, por isso, ao contrário do modelo francês, o modelo americano busca elevar o Judiciário à condição de poder político. Nas palavras de Arantes,

“a condição de poder político do Judiciário nos tempos modernos decorre de sua capacidade de controlar atos normativos dos demais poderes, especialmente as leis produzidas pelo parlamento. Essa função, como judicial *review* ou controle constitucional das leis, coloca o Judiciário em pé de igualdade com os demais poderes, exatamente naquela dimensão mais importante do sistema político: o processo decisório de estabelecimento de normas (leis e atos executivos) capazes de impor comportamentos. (ARANTES, p.82)

As considerações feitas por Arantes na citação acima coloca uma discussão fundamental para este trabalho: a capacidade do Judiciário de influenciar no processo político ao regular normas e impor comportamentos. No entanto, a intenção não é apenas avaliar o papel do Judiciário na interpretação e no controle da legislação da legislação criada pelos representantes eleitos, mas também avaliar o Papel deste ramo do poder na criação da própria norma. Mas antes disso, torna-se oportuno compreender as nuances do controle de constitucionalidade e seu avanço ao longo do tempo.

No início do século XX cresce de forma acentuada, porém não linear e nem homogênea entre os países, duas funções do Judiciário que são o controle de constitucionalidade das leis e a prestação de justiça comum. No que se refere ao controle de constitucionalidade das leis, nota-se o controle constitucional exercido pela Suprema Corte dos EUA em relação à intervenção do governo na economia. Já em relação a prestação da justiça comum, observa-se o papel da Suprema Corte, a partir dos anos 1950, na promoção de direitos civis como aqueles direcionados a população negra, questões reprodutivas das mulheres, políticas de saúde, entre outros.

Mas é a partir dos anos 1970 que a função política do Poder Judiciário é impulsionada por meio do controle de constitucionalidade das leis, tanto no modelo difuso norte-americano, quanto no modelo concentrado europeu. No primeiro modelo (norte-americano), todos os juízes que integram o Poder Judiciário tem a possibilidade de declarar inconstitucionalidade de leis e atos normativos no julgamento de casos concretos, já no segundo modelo (austríaco), tem-se a presença de um tribunal constitucional que possui o monopólio do controle constitucional. (ARANTES,2007).

Arantes (1997) aponta que com a consolidação do Estado Moderno, o controle de constitucionalidade das leis tem como princípio adequar as leis infraconstitucionais e atos normativos expedidos pelos poderes à Lei Maior que é a Constituição de um

determinado país, em respeito aos ideais democráticos e aos direitos fundamentais. Assim sendo, o controle de constitucionalidade tem o objetivo de prevenir, reprimir e retirar do ordenamento jurídico leis e atos normativos que estiverem inadequadas em face à Constituição. Ainda segundo aquele autor, “o controle aparece inicialmente como forma de impedir que leis e atos normativos desrespeitem direitos e garantias individuais previstos constitucionalmente” (p.28).

Como foi visto, o controle de constitucionalidade tem como pressupostos a existência de uma Constituição escrita, o reconhecimento da mesma como lei fundamental e a existência de um órgão estatal com a prerrogativa de declarar inconstitucional a norma contrária ao texto e os princípios da Constituição. Munido destes requisitos, o exercício de controle de constitucionalidade, além de proteger os direitos fundamentais contra a arbitrariedade do legislador, tem como tarefa fazer com que o partido (ou coalizão de partidos) no poder respeite as garantias institucionais da oposição de contestar os atos do governo e promova a coesão da sociedade política.

Após essa breve explanação sobre a expansão do Judiciário Moderno à luz das transformações político-sociais dos Estados Unidos e Europa, é preciso salientar que o modelo de controle constitucional adotado no Brasil a partir da promulgação da Constituição de 1998 reúne elementos dos modelos austríaco e norte-americano, constituindo-se um modelo híbrido de controle de constitucionalidade e com a presença de uma comunidade de interpretes. Além disso, o Judiciário, após uma longa experiência autoritária de repressão de direitos políticos e civis, este ramo do Poder do Estado brasileiro aperfeiçoa-se na proteção dos direitos civis (modelo liberal francês) como também na contenção de abuso do poder político ao torna-se instrumento de veto aos abusos do Parlamento (modelo norte-americano). O papel institucional do Judiciário no controle do poder político suscita discussões sobre os seus limites e potencialidades na fronteira complexa entre Direito e política que será tema do tópico seguinte.

1.2 O PODER JUDICIÁRIO NA FRONTEIRA ENTRE O DIREITO E A POLÍTICA

Em conferência de abertura do 17 Congresso Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho realizada em 2014, o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Ricardo Lewandowski, afirmou que “o século XXI é o século do Poder Judiciário, ressaltando o papel deste poder na proteção dos direitos fundamentais, na prestação da justiça e no controle do poder político. Recorrendo à obra “A era dos Direitos” de Norberto Bobbio, o ministro do STF realizou uma construção histórica da consolidação e dos papéis dos Poderes do Estado, salientando que as revoluções liberais do século XIX justificaram o protagonismo do Poder Legislativo, já o século XX o Poder Executivo ganha centralidade ao ser o poder capaz de lidar com crises políticas e, por fim, após a Segunda Guerra Mundial, o Poder Judiciário torna-se fundamental na proteção de direitos fundamentais resguardados nas Constituições democráticas promulgadas em diversas democracias ao redor do mundo.

Dentro desta perspectiva, afim de compreender a ascensão do Poder Judiciário e sua infusão no mundo da política na atualidade, torna-se oportunidade realizar algumas considerações em torno Direito e da política, ressaltando as peculiaridades destes dois campos bem como as relações entre ambos no âmbito do Estado.

Como ponto de partida desta seção, convém salientar uma diferença clara entre Direito e política que servirá de recurso analítico para se compreender o termo “judicialização da política” na seção posterior. Enquanto no Direito vigora-se o primado da lei e a proteção dos direitos fundamentais, a política é pautada na soberania popular e tem como pedra angular a democracia representativa.

BARROSO (2009) expõe dois planos de análise da relação entre Direito e política: criação e aplicação. Para o autor, no plano da criação não é possível separar o Direito da política, uma vez que aquele é fruto de um processo constituinte e do processo legislativo que são dois elementos-base da política (princípio majoritário). Já no plano da aplicação, observa-se uma nítida e desejável separação entre Direito e política na medida em que se busca evitar que ingerências do poder político sobre a atuação judicial que deve ser necessariamente regida pela técnica e pela imparcialidade. Este ponto levantado por Barroso é de suma importância para se

compreender o modelo de governança eleitoral adotado no Brasil com o intuito de trazer neutralidade na condução do processo eleitoral e afastar paixões políticas e casuísmos nas competições políticas.

Porém, como elemento de interface entre Direito e política temos a Constituição com a tarefa de transformar a energia política da soberania popular em poder constituído e materializados nas instituições do Estado, sujeitas a legalidade jurídica (BARROSO, 2009). Os poderes Executivo e Legislativo possuem atribuições essencialmente políticas ao passo que o Poder Judiciário possui atribuições essencialmente técnicas e seus membros não são eleitos por voto popular.

Recorrendo aos escritos do jurista Hans Kelsen, MACHADO (2012) nos possibilita enxergar uma complementariedade entre Direito e política quando demonstra que, embora o Direito tenha a incumbência de proteger as minorias, essa proteção é sempre uma possibilidade e não ocorre de forma efetiva por meio das normas, já que estas são incapazes de garantir a eficácia o próprio Direito. Diante desta questão, qual seria a saída? Segundo o autor, é dentro dessa fragilidade do Direito em garantir a eficácia da proteção das minorias que a política tem o papel fundamental na realidade concreta. É a ação humana que dá concretude ao Direito por meio da política e põe em marcha a própria democracia.

Na mesma linha de raciocínio, porém de maneira mais abrangente, BOBBIO (2000) demonstra que a relação entre Direito e política gera um problema complexo de interdependência recíproca. Bobbio explicita essa interdependência alegando que:

“quando por direito se entende o conjunto das normas, o sistema normativo, dentro do qual se desenvolve a vida de um grupo organizado, a política tem a ver com o direito sob dois pontos de vista: enquanto a ação política se exerce através do direito, e enquanto o direito delimita e disciplina a ação política”. (BOBBIO, 2000, p.232)

Fica evidente por meio da citação acima que a interdependência entre Direito e política implica tomar o direito como produto da política e, por sua vez, a política após produzir o direito vê-se sujeita a seguir as normas jurídicas estabelecidas que disciplinam a própria ação política. Ao colocarmos atores envolvidos em cada campo analisado (direito e político), veremos que os representantes eleitos são os agentes legitimados a produzir o Direito por meio da elaboração das leis no âmbito do

Parlamento e os operadores do Direito são os atores responsáveis por aplicar tais leis aos casos concretos, cabendo a estes últimos exercer accountability sobre o Legislativo ao observar se as leis produzidas pelo poder legiferante estão de acordo com a Constituição Federal.

Neste contexto, é em HABERMAS (1997), por meio da sua análise da relação interna entre Direito e política, que se verifica que o Direito possui uma função estabilizadora dentro da sociedade e constitui-se como um sistema protetor de direitos. Isto implica dizer, segundo o autor, que tais direitos só podem ser estatuídos e impostos a coletividade através de organismos que tomam decisões e que são legitimados para tal, levando em consideração que códigos jurídicos institucionalizados trazem revestimento e concretudes a tais direitos estabelecidos pelo poder político.

Embora a relação entre Direito e política se manifeste de forma complexa, o entrelaçamento entre estes dois campos só se torna um problema a partir do início da idade moderna (HABERMAS, 1997). Maquiavel explicita que é a partir da Idade Moderna é que o poder político começa a se desvincular do poder sagrado e passa a possibilitar aos detentores do poder o cálculo estratégico dos interesses em disputa com a intenção de manterem-se no poder. Além disso, cabe salientar a importância que o direito adquire na modernidade ao possibilitar uma certa estrutura organizacional ao Estado, como também um instrumento de orientação ao poder político.

Sendo assim, HABERMAS propõe uma abordagem binária na relação entre Direito e política que pode ser sintetizada no quadro a seguir:

Quadro 1- O nexos funcional entre o código do direito e o código do poder

FUNÇÕES/CÓDIGOS	Função própria	Função recíproca
Poder	Realização de fins coletivos	Institucionalização do poder por parte do Estado
Direito	Estabilização de expectativas de comportamento	Meios de organização da vida política

Fonte: Habermas (1997)

Poder binário pelo fato de que, segundo Habermas, o direito é um instrumento organizador do poder do Estado, enquanto o poder serve para a constituição de um código jurídico, reforçando as decisões judiciais. Neste ponto, é fundamental para este trabalho salientar que “os tribunais decidem sobre o que é direito e o que não é”, levando em conta que a institucionalização política do direito é oriunda do próprio poder político. Na visão do autor:

a contribuição do poder político para a função própria do direito, que é a de estabilizar expectativas de comportamento, passa a consistir, a partir deste momento, no desenvolvimento de uma segurança jurídica que permite aos destinatários do direito calcular as consequências do comportamento próprio e alheio. Sob esse ponto de vista, as normas jurídicas tem que assumir a figura determinações compreensíveis, precisas e não-contraditórias, geralmente formuladas por escrito; elas tem que ser públicas, conhecidas por todos os destinatários; elas não podem pretendem validade retroativa; e elas tem que ligar os respectivos fatos a consequências jurídicas e regulá-los em geral de tal modo que possam ser aplicados da mesma maneira a todas as pessoas e a todos os casos semelhantes”. (HABERMAS, 1997, pp.182-183)

Essa análise binária na qual nos propõe Habermas pressupõe um desafio de se compreender os limites do direito e da política no que diz respeito às competências dos atores envolvidos em cada um deste dois campos. Vimos que cabe ao legislador produzir o direito enquanto cabe aos juízes a prerrogativa de aplicar a lei ao caso concreto. Diante disso, este presente trabalho pretende focar no papel do Judiciário na democracia brasileira contemporânea, papel este para além da mera interpretação e solução de litígios, afinal de contas, teria as cortes judiciais angariado um papel político? Este será o tema da próxima seção deste capítulo.

1.3 A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: ASPECTOS INICIAIS PARA A COMPREENSÃO DO FENÔMENO

A judicialização da política tem sido um tema espinhoso para a ciência política brasileira devido a sua ascensão no ocidente a partir do século XX e principalmente devido à complexidade de análise que tem gerado diversas interpretações e ambivalências. Qualquer estudioso que adentrar neste campo de pesquisa certamente terá diante de si um problema de difícil mensuração empírica ao adentrar na relação entre Direito e política, além da problemática do papel cada vez mais preponderante do juiz na vida política das democracias o que, de certa forma, exige esforço de enfrentamento da análise dos limites e potencialidades da relação do Judiciário com os demais poderes e com a própria sociedade.

A conceituação de judicialização da política mais largamente difundida na literatura é concedida por Tate e Vallinder (1995) que a caracteriza como uma espécie de “infusão das cortes na arena política, e adoção de procedimentos judiciais ou processos de *decision making* legal em arenas não judiciais”. Em outras palavras, a judicialização da política se configura com uma racionalidade técnico-jurídica no mundo da política, realocando os atores judiciais como elementos fundamentais no mundo da política para além da mera solução de litígios.

Ao debruçarem sobre as relações entre as instituições judiciais com as instituições políticas e o impacto dessa relação para o regime democrático, Koerner e Maciel (2002) salientam que a judicialização da política:

“requer que os operadores da lei prefiram participar do *policy making* ao deixa-la a critérios de políticos e administradores e, em sua dinâmica, ela própria implicaria papel político mais positivo da decisão judicial do que aquilo envolvido em uma não decisão”.

No entanto, que condições vem a favorecer a judicialização da política? Tate e Vallinder (1995) inicia o debate olhando para os fatores político-institucionais que criam um ambiente favorável a judicialização, são eles:

1. Democracia

Os autores partem do princípio de que a democracia, embora insuficiente, é elemento básico para a judicialização da política porque regimes autoritários e judicialização são incompatíveis. No caso brasileiro, a experiência autoritária do golpe militar de 1964 trouxe sérias consequências para a autonomia do Judiciário brasileiro, na qual militares emitiam leis casuísticas afim de restringir o papel da Corte na análise de processos contrários ao regime, como também a estratégia de aumento do número de ministros com a intenção de posicionar o plenário do Supremo Tribunal Federal aos interesses do governo militar.

A experiência autoritária do regime militar repreendeu fortemente a atuação dos sindicatos e associações de classe que tem a incumbência de defender interesses de grupos sociais diversos perante o Judiciário. Sendo um ramo de poder contramajoritário, o Judiciário torna-se um locus onde desagua as mais diversas demandas da sociedade civil que não conseguem ter seus direitos assegurados pela via do processo decisório legislativo, exigindo, portanto, a existência de um Poder Judiciário independente e imune a pressões políticas do Poder Executivo afim de que possa proteger os direitos fundamentais das minorias. Na democracia, portanto, a independência judicial propicia um ambiente favorável ao protagonismo do juiz da promoção de políticas públicas pela via da judicialização como alternativa a omissão e arbítrio do Poder Legislativo.

2. Separação dos poderes do Estado

Embora a assimetria entre os poderes ainda persista nos dias de hoje, principalmente com a preponderância do Poder Executivo sobre o processo decisório, a Constituição de 1998 estabeleceu competências exclusivas¹ aos Três Poderes da República, prevendo garantias² para o livre exercício da atividade judiciária. Um dos avanços institucionais com a Carta de 1988 diz respeito ao aprimoramento do sistema de justiça ao aumentar o rol de atores legitimados a proporem ação direta de

¹ Em tese e no âmbito federal, cabe ao Poder Executivo a administração do Estado, ao Poder Legislativo a elaboração de leis e de fiscalização dos atos do Executivo e cabe ao Judiciário julgar os conflitos, aplicando a lei ao caso concreto.

inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, antes restrito apenas ao Procurador-Geral da República.

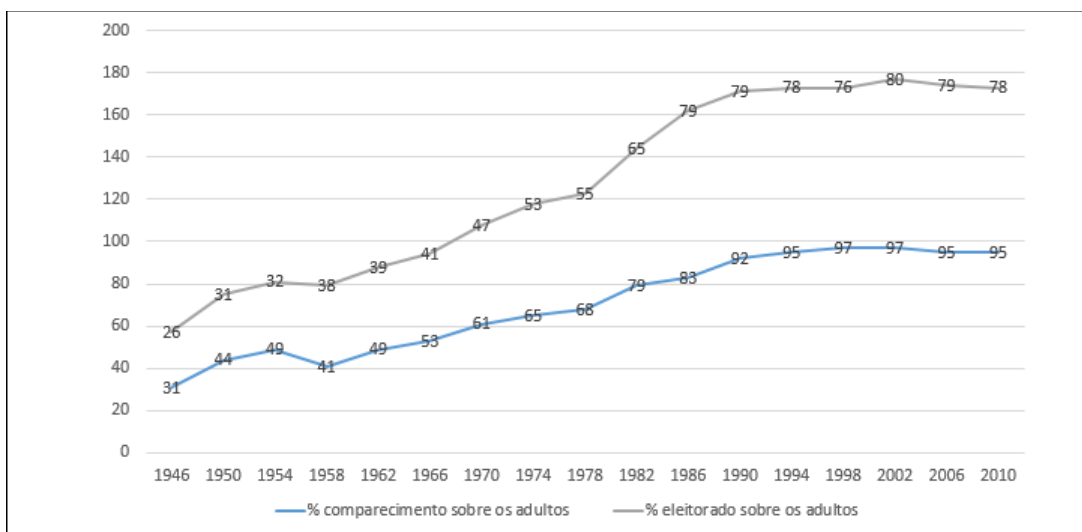
Diante deste novo cenário, a cúpula do Poder Judiciário passou a receber um volume de processos consideravelmente maiores oriundos principalmente de governadores de Estado e de partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Na seção 3 deste presente trabalho, será exposto que o princípio da separação de poderes é elemento fundamental para compreendermos a mobilização dos partidos políticos em torno de decisões intervencionistas do TSE que contrariaram os interesses da classe política majoritária.

3. Direitos políticos

O conjunto de regras constitucionalmente estabelecidas que assegurem ao cidadão de escolher representantes por meio de eleições livres e de participar diretamente do processo político por meio de dispositivos de democracia participativa são condições fundamentais que caracterizam uma democracia moderna. Uma vez que direitos políticos estão expressos na Constituição Federal, o Poder Judiciário tem a incumbência de garantir que tais direitos sejam respeitados pela maioria, podendo ser acionado pela minoria caso eles venham a ser desrespeitados ou violados.

O direito ao voto pode ser considerado o núcleo dos direitos políticos e a história política brasileira registra sua constitucionalização em 1824 com a implantação das eleições indiretas, voto censitário e comissão de verificação de poderes. Inicialmente o direito ao voto era reservado a uma minoria da população brasileira, tendo um avanço democrático substantivo com a introdução do voto feminino pelo Código Eleitoral de 1932. Após onze anos de interrupção da realizações de eleições (entre 1934 e 1945), o ano de 1945 registrou um cadastramento eleitoral dez vezes maior que a população no período devido a obrigatoriedade do voto à todas as mulheres e pelo alistamento ex officio realizado pelas interventorias estaduais e pelos sindicatos (NICOLAU, 2002).

Gráfico 1 – Percentual do eleitorado e do comparecimento sobre a população em idade de voto. Eleição para a Câmara dos Deputados, 1945-2010



Fonte: Jairo Nicolau (2012) e elaboração própria.

A partir de 1985, como é possível observar no gráfico acima, tem-se um crescimento significativo do eleitorado brasileiro por meio da introdução do voto dos analfabetos em 1985 e da redução da idade mínima para exercer o voto (de 18 para 16 anos). Em paralelo a este crescimento acentuado do alistamento eleitoral, é oportuno acrescentar o aumento do índice de abstenção dos eleitor brasileiro diante dos desgastes das legendas partidárias e a desconfianças para com as instituições políticas como o Congresso Nacional.

4. Uso dos tribunais por grupos de interesse

Movimentos sociais e grupos de interesses tiveram papel preponderante na legitimação do Judiciário e na expansão de direitos. Conseqüentemente, espera-se que grupos de interesses se tornem atores atuantes na arena judicial afim de defenderem interesses específicos e muitas vezes em conflito com o processo político legislativo, fazendo com que haja um aumento do número de processos nas cortes judiciais e acionando juízes a tomarem decisões aos casos concretos.

5. Uso dos tribunais pela oposição

Lijphart aponta que um regime realmente democrático é aquele que possibilita que a minoria possa participar das decisões do governo. Neste sentido, no âmbito do poder legislativo, quando partidos de oposição não conseguem barrar decisões majoritárias, acionam os tribunais com a intenção de obstruir o processo em curso ou até mesmo barrar leis com o uso das ações direta de inconstitucionalidade. Luiz Werneck Vianna e outros (1999), num estudo aprofundado estudo sobre as 1935 ações diretas de inconstitucionalidades impetradas no Supremo Tribunal Federal no período de 1988 a 1998, detectaram que é possível dizer que as ADIns impetradas pelos partidos políticos é um indicador clássico do processo de judicialização da política, já que tem-se aqui um dispositivo na qual as minorias podem recorrer para contestarem a ação da maioria.

6. Ineficácia das instituições majoritárias

As instituições representativas como o Poder Legislativo tem sido cada vez menos capazes de darem respostas às demandas sociais cada vez mais complexas. Sendo assim, as cortes tem assumido um protagonismo cada vez mais visível na garantia de tais direitos, principalmente em questões sociais de difícil chegada de consenso no processo legislativo, cabendo aos juízes dar a palavra final sobre o matéria em jogo ou ter mesmo legislar sobre o tema com a intenção de suprir uma lacuna normativa. Podemos tomar como exemplo a recente decisão do Supremo Tribunal Federal ao reconhecer o aborto de fetos anencéfalos em 2012 que tem sido um tema de alto custo político por envolver princípios religiosos.

Ao tomar como referência as condições necessários para judicialização propostas por Tate e Vallinder, como avaliar o impacto da entrada do Judiciário no mundo da política? A complexidade das sociedades modernas, a ascensão dos direitos fundamentais como princípio constitucional e a heterogeneidade dos interesses dos cidadãos tem ocasionado dificuldades de processamento de tais interesses por parte do processo político ordinário via Parlamento. Nesse sentido, o Judiciário tem sido tornado uma arena cada vez mais preponderante na resolução de conflitos que não encontram meios de obtenção de consenso pelos representantes eleitos pelo voto popular.

Diante desse cenário mais geral, FERREJOHN (2002) expõe duas hipóteses explicativas para o processo de judicialização da política: a hipótese de fragmentação e a hipótese de direitos. A hipótese da fragmentação pressupõe que cortes tendem a oferecer espaços adequados para a tomada de decisão quando há a fragmentação dos poderes legislativo e executivo e a impossibilidade destes últimos em agir e de efetivar a política no âmbito do processo legislativo. A instabilidade das leis eleitorais e as lacunas deixadas pelo Legislativo abrem espaço para que cortes judiciais “corrijam” as deficiências dos atores políticos. Já a hipótese de direitos vê o Judiciário como poder contramajoritário com a incumbência de proteger uma larga escala de direitos e valores contra abusos do poder político. Ao contrário da hipótese da fragmentação, a hipótese de direitos avalia a judicialização mais por meio da disposição do Judiciário em diagnosticar problemas nas relações político-partidárias que pela inoperância do Legislativo.

Dentro dessa perspectiva, este trabalho assume o pressuposto de que a judicialização no Brasil tem se dado mais pela disposição do Judiciário em proteger valores à luz da Constituição contra abusos políticos que uma mera ineficácia das instituições representativas em aprovar a sua própria agenda. A hipótese de direitos torna-se mais pertinente quando consta-se nas análises das resoluções sobre a fidelidade partidária e da alteração da magnitude dos distritos (seção 3) de que o TSE recorre a Constituição para proteger princípios fundamentais como o caráter nacional dos partidos políticos e a igualdade de representação política. Neste sentido, cabe questionar se esse protagonismo do Judiciário na política brasileira tem sido benéfico para a democracia ou se tornado um mecanismo de conflito entre os Poderes do Estado.

Capelletti (1993) afirma que a imersão do judiciário na arena política deve ser positivo para democracia por propiciar um equilíbrio nas relações entre os poderes do Estado e não o conflito. Uma das questões centrais para Cappelletti é a seguinte: a criatividade torna o juiz legislador? O autor observa-se que a resposta é negativa, já que, embora o Judiciário atue no mundo da política, essa atuação de forma passiva, ou seja, apenas quando ele é provocado por outros agentes e instituições estatais.

Porém, ao analisar a atuação do Tribunal Superior Eleitoral após a proclamação da Constituição de 1988, este trabalho vai de encontro ao que conclui Cappelletti, uma vez que o TSE, por meio da expedição de resoluções, tem inovado criativamente o ordenamento jurídico por meio da criação de novas regras que causaram impacto

significativo na competição política. A decisão do TSE em 2002 em expedir novas regras sobre as coligações eleitorais demonstra que o Judiciário tem criado direito novo e principalmente recorrendo a Constituição Federal para justificar suas decisões. Portanto, podemos dizer que o juiz tem assumido um papel legiferante que vai muito além da sua competência prevista constitucionalmente.

É dentro desta perspectiva que este trabalho se situa, uma vez que se busca entender de que forma que atores do Judiciário tem “invadindo” o mundo da política e se tornando meros atores políticos ao proporem novas regras que regulam a competição político-partidário e criam direito novo.

1.4 JUDICIÁRIO COMO INSTRUMENTO DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL?

Embora a literatura tenha dado avanços importantes sobre a governança eleitoral, há uma ausência de estudos ou um tratamento insuficiente sobre a atuação do Judiciário como instrumento de *accountability* e o seu impacto no Poder Legislativo no que tange ao comportamento estratégico dos partidos políticos diante de tal ativismo judicial. Mas o que se entende por *accountability*?

Para MORENO (2012) o termo foi traduzido para o português de forma confusa, no entanto, *accountability* seria o mesmo que “prestação de contas” e “controle” sobre as decisões tomadas no âmbito do Estado. Em outras palavras, cabe aos governantes, ao assumirem uma função pública, prestar contas da sua atuação aos mandatários e zelar pelo cumprimento da boa prática de governança e condução das políticas públicas em benefício da sociedade. Em última instância a *accountability* vertical dá ao eleitor o poder de punir ou premiar um agente eletivo por meio de eleições periódicas.

Mas a questão que de fato interessa a este trabalho não reside especificamente na relação eleitor-político mas sim a relação entre as instituições do Estado, instituições estas que tomam decisões em nome de toda a coletividade. Seja em Montesquieu, seja em “Os Federalistas”, a importância de se proteger o cidadão contra a arbitrariedade do poder político e a necessidade do “poder frear o poder” é uma preocupação constante. A fragilidade da *accountability* vertical clama pela efetivação da *accountability* horizontal que na visão de O’Donnell (1998, p.40) diz respeito a:

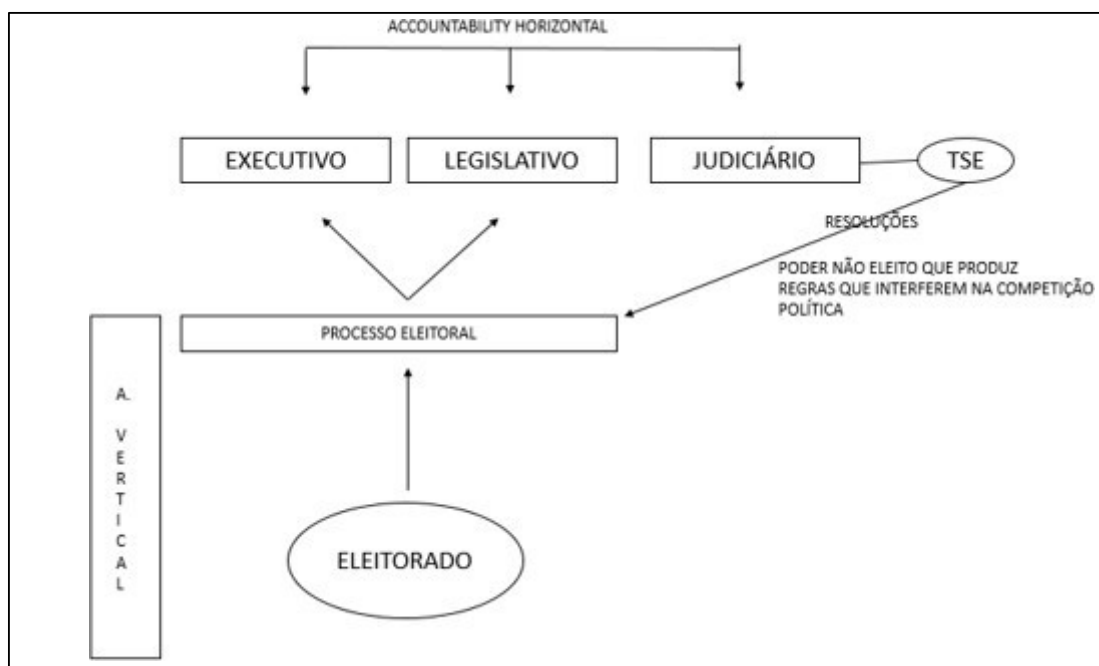
“ existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotinas a sanções legais ou até ao impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas”.

Por meio da definição criada por O’ Donnel percebe-se claramente que agora lida-se com o que comumente chamamos de controle intraestatal, ou seja, a existência de instituições legalmente autorizadas a exercer o controle mútuo sem ferir a separação de poderes, com a incumbência de investigar e punir ilegalidades praticadas por agentes públicos.

No entanto, ainda segundo O’ Donnel (1998) a efetividade da *accountability* horizontal não se acentua por meio de instituições que atuam de forma isoladas mas sim por intermédio de redes de agências que praticam atividades de fiscalização e controle como o Ministério Público e a própria Justiça Eleitoral. Devido a capacidade limitada do cidadão controlar os atos dos representantes eleitos para além do processo eleitoral e a presença de recursos informacionais insuficientes para exercer fiscalizações de rotina sobre as decisões políticas e administrativas, a consolidação de um sistema político com instituições independentes e dotadas de poderes de controle recíproco torna-se fundamental para assegurar os princípios democráticos, expurgar condutas ilícitas e conter o arbítrio.

Na horizontalidade de controle entre os poderes da República no sistema político brasileiro, o controle dos atos do Poder Executivo se dá por meio de fiscalização por parte do Legislativo. Uma das prerrogativas primordiais do Congresso Nacional, para além da criação de leis, é a de apreciar anualmente as contas do Presidente da República bem como convocar ministros de Estado para esclarecerem sobre políticas acerca de suas respectivas pastas. Por outro lado, embora o judiciário seja o ramo de poder que não está sujeito a eleição e controle popular, ainda assim é controlado pelo Legislativo e Executivo por meio da indicação e aprovação de magistrados e advogados para comporem os tribunais de cúpula como, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal. Ao Poder Judiciário, cabe o exercício previsto constitucionalmente de anular atos administrativos ilegais e declarar inconstitucionalidade das leis.

Figura 1- Relação das redes de agências no sistema político brasileiro



Fonte: elaboração própria.

Nesta perspectiva, a figura anterior ilustra de forma básica a presença de uma rede de agências descrita por O'Donnell que vai desde a participação do eleitor no processo eleitoral por meio do voto (accountability vertical) à presença de uma instituição autônoma como o Poder Judiciário no controle das ações dos demais poderes em observância aos princípios constitucionais. Porém, no que diz respeito à accountability horizontal que é um dos focos deste estudo, partimos da constatação de que as instituições do Estado não possuem igual poder e legitimidade representativa, sendo necessária a problematização sobre os limites e potencialidades dos instrumentos de controle num Estado Democrático de Direito.

A distinção das funções de cada ramo de Poder do Estado implica na consolidação de instrumentos de controle mútuo com a tarefa de garantir os princípios constitucionais e evitar o arbítrio de uma das partes. Neste sentido, a dependência do Judiciário dos ramos Executivo e Legislativo é condição necessária para que haja imparcialidade nos julgamentos dos litígios e fundamental para que os órgãos judiciais se firmem como instâncias contramajoritários. Em contrapartida, sendo a legalidade um dos pilares do Estado Democrático de Direito, as normas e leis que regulam a vida

social só devem ser produzidas por órgãos legitimados para tal fim, ou seja, pelos Paramentos por meio do consenso entre os representantes eleitos pelo voto popular. Neste sentido, tem-se observado a presença cada vez mais ativa do juiz nas questões políticas na qual é chamado a tomar decisões que são de tipicamente reservadas à função legislativa.

Este trabalho busca abranger o conceito de accountability horizontal proposto por O'Donnell, indo além da mera supervisão de rotinas e prestações de contas por partes de agentes de Estado como elementos constitutivos do fenômeno. A intenção neste estudo é analisar, por meio das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, como se tem se constituído instrumentos de controle mútuo entre os Poderes Judiciário e Legislativo com o objetivo estabilizar normas constitucionais e infraconstitucionais em matéria de Direito Eleitoral, criando um espaço de disputa de interpretação constitucional pela via da judicialização (por parte do Judiciário) de um lado, e pela via da reação legislativa estratégica (por parte dos parlamentares) do outro lado.

Sendo assim, avaliar o papel da Justiça na democracia brasileira contemporânea torna-se fundamental para compreender a efetividade da accountability horizontal por parte do Judiciário e de que forma o desenho institucional favorece a judicialização da política, tema que será discutido no próximo capítulo.

SEÇÃO 2: INSTITUIÇÕES IMPORTAM: O MODELO DE GOVERNANÇA ELEITORAL E O PROCESSO DE JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL

Teóricos do institucionalismo constataam que preferências e decisões dos atores são produtos de instituições e dentro do contexto de instituições é que são melhores entendidos. Neste sentido, este capítulo se debruçará em torno do modelo de governança eleitoral adotado no Brasil a partir de 1932 e o contexto político pós-1988 que abriu espaço para judicialização da política no Brasil à luz da Constituição Federal de 1988. A adoção de um modelo de governança eleitoral que exclui os partidos políticos da condução do TSE e a instauração da comunidade de intérpretes no texto constitucional abriu espaço para um novo papel do Poder Judiciário no processo político e na produção de novas que regulam a competição política.

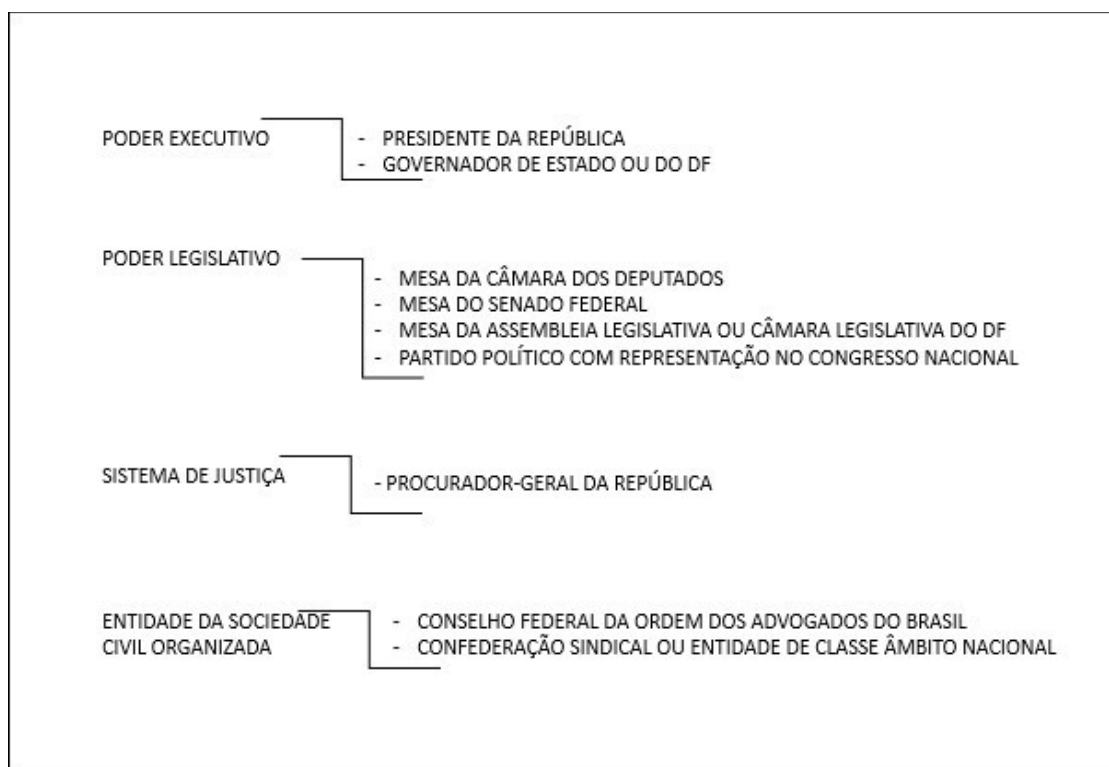
2.1 CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E A IMERSÃO DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL

Um dos exercícios analíticos mais desafiadores para um estudioso de uma determinada área de conhecimento é descobrir as possíveis causas que levaram a ocorrência de um fenômeno específico. De forma mais clara e trazendo a discussão para o tema deste presente trabalho, uma pergunta crucial que é ponto de partida para esta seção é a seguinte: que fatores políticos e institucionais favoreceram o início da judicialização da política no Brasil?

A resposta para a pergunta anterior não é fácil devido à complexidade da realidade política brasileira marcada por rupturas rearranjos institucionais ao longo da história. No entanto, em se tratando da análise do papel das instituições judiciais e sua interferência no processo político, partiremos da ideia de que a judicialização da política no Brasil se firma a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e a consagração da “comunidade de intérpretes³” no controle de constitucionalidade das leis.

Após 20 anos de ditadura militar que concentrou fortes poderes constitucionais no Poder Executivo alinhado a violação das liberdades individuais e ao enfraquecimento da capacidade de mobilização dos diversos setores da sociedade civil, a abertura democrática no final da década de 1980 possibilitou que as minorias e os grupo de pressão voltassem a contestar leis perante o Judiciário afim de conter abusos do poder político majoritário. Ao mesmo tempo em que a preocupação dos constituintes e da elite jurídica era restabelecer a liberalização política que foi minada pelos militares, era necessário também dotar o Poder Judiciário de autonomia suficiente para cumprir sua função constitucional e responder de forma efetiva às demandas oriundas dos atores em disputa no jogo político. Diante disto, o controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal por meio da provocação da comunidade de intérpretes via ação direta de inconstitucionalidade, firma-se como um importante instrumento jurídico de defesa da cidadania e de contenção do abuso do poder político. O artigo 103 da Constituição Federal de 1988 prevê um rol de legitimados a propor ação direta de inconstitucionalidade junto ao STF, como se pode ver na figura a seguir:

Figura 2 - Rol de legitimados a propor Adins junto ao STF



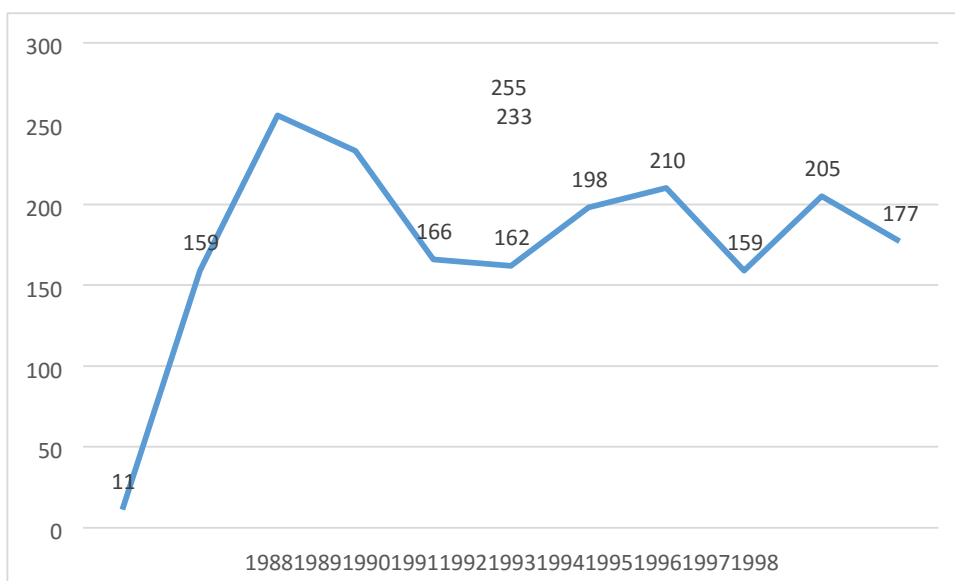
Fonte: elaboração própria.

Para fins de esclarecimento da figura acima, é preciso que se diga, em primeiro lugar, que antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 apenas o Procurador-Geral da República estava legitimado a propor ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. No entanto, cabe salientar que o Ministério Público brasileiro se constituía como uma espécie de braço direito do Poder Executivo na qual o Procurador-Geral da República agia em favor dos interesses do governo. Somente a partir da Constituição de 1988 que o Ministério público se desprende do Executivo e ganha capítulo à parte no sistema de justiça, tornando-se uma instituição defensora dos interesses da sociedade civil e não mais da cúpula do Estado.

Com a inclusão de novos atores no controle abstrato das normas perante o Poder Judiciário, inicia-se na atual quadra democrática um processo de judicialização da política no Brasil, pois este novo contexto político-institucional permitiu que minorias parlamentares e grupos de pressão usassem as Cortes como instrumento de conquista de direitos e de luta política contra a vontade do poder político majoritário. Neste sentido, partidos políticos, sindicatos e entidades de classe de caráter nacional passam a tomar o Direito como um instrumento de ação política na defesa dos mais variados tipos de interesses. Nesta seara, o Poder Judiciário assume um novo papel contramajoritário que requer desafios procedimentais afim de dar conta do volume de processos na qual os juízes estão incumbidos de julgarem quando provocados pela comunidade de interpretes.

WERNECK VIANNA e outros (1999) sinalizam que o uso abusivo das medidas provisórias no cenário político pós-constituente favoreceu o exercício da accountability horizontal por parte do Poder Judiciário por meio da provocação de intérpretes da Constituição como partidos e sindicatos que viam nos tribunais uma saída estratégica para tentar frear a expressão concentrada da vontade majoritária. O gráfico a seguir indica a evolução anual das Adins no período posterior a promulgação da Constituição de 1988:

Gráfico 2- A distribuição anual de ADIns



Fonte: Werneck Vianna, 1999 (p.52).

Ao avaliar a variação da distribuição anual de Adins no período subsequente a promulgação da Constituição Federal de 1988, os autores constataam um processo singular de judicialização da política no Brasil por meio da atuação dos Governadores de Estado e do Ministério Público. O elevado número de Adins nos anos de 1990 e 1991 foi devido a contestação pelos Governadores junto ao STF de muitos dispositivos da elaboração das Constituições estaduais, o que demonstra que o acionamento das instituições judiciais começa a se dar de forma heterogênea e por meio de atores para além dos partidos políticos e grupos de interesses. Em relação ao Ministério Público, pode-se constatar que a atuação endógena de promotores e procuradores impulsionou o ativismo judicial no Brasil ao assumirem a missão de porta-vozes junto ao Judiciário dos interesses da sociedade que não encontram respaldo no processo legislativo.

No que diz respeito a legislação que regula a competição política, nota-se uma atuação atípica do Poder Judiciário por Tribunal Superior Eleitoral a partir de 2002 com a expedição da resolução sobre as verticalizações eleitorais. Por meio dessa resolução MARCHETTI (2008) constatou que a competição político-partidária no Brasil tem sido marcada pelo processo de judicialização a partir do final do governo FHC e início do governo,

período em que estava em pauta reformas importantes do Estado e do rumo das políticas públicas. A decisão do TSE em intervir na matéria sobre coligações eleitorais se deu a partir da provocação, por meio de consulta, de um partido político (PDT) que buscava sanar uma dúvida sobre alianças entre partidos para a disputas das eleições de 2002 levantando a seguinte questão:

“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 possui candidato à Presidente da República) visando à eleição de Governo de Estado da Federação”.
(TSE, consulta n.715)

A consulta realizada pelo PDT visava saber se era possível realizar coligações com partidos diferentes nos âmbitos estaduais e nacionais. A maioria dos ministros (5 votos contra 2) recorreram a interpretação da lei das eleições (art. 6 da lei 9.504/97) e do próprio texto constitucional (art.17 inciso I) para responder negativamente à consulta do partido. Segundo entendimento majoritário da Corte Eleitoral, a expressão “mesma circunscrição” refere-se ao país como um todo e não somente ao Estado, portanto as coligação deveriam ser congruentes. No mesmo sentido, os ministros ressaltaram que os partidos políticos possuem caráter nacional e que, portanto, as alianças incongruentes ocasiona a quebra da coerência partidária e do próprio regime representativo.

Sendo assim, a resposta à consulta pelo PDT deu origem à resolução pelo TSE que vedou a celebração de coligações incongruentes afim de fortalecer o caráter nacional dos partidos. Consequentemente, nas eleições gerais de 2006, houve um decréscimo de participação de partidos políticos disputando eleições para cargos de Presidente da República.

Por meio desta resolução, o TSE angariou para si a função da rule making (nível de governança típica do Legislativo) para interferir no processo político e produzir uma nova norma que proibiu que partidos coligados no plano federal coligassem com partidos diferentes no âmbito estadual. Portanto, a promulgação da Constituição de 1988 abriu portas para a judicialização da política no Brasil ao permitir o controle abstrato de constitucionalidade pelo Poder Judiciário via provocação de um comunidade de intérpretes, como também para o ativismo do TSE devido a previsão constitucional

(art.121) que favorece a intervenção da Corte no processo político por meio de resoluções.

2.2 A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES SOB A ÓTICA DO NEOINSTITUCIONALISMO

Um dos embates mais importantes da ciência política, entre a abordagem comportamentalista e a abordagem do novo institucionalismo, coloca em questão se as preferências isoladas dos atores é que determinam as decisões políticas ou se são as instituições que são as protagonistas neste processo, ao regular as preferências dos atores.

Em trabalho seminal, HALL e TAYLOR (2003), ao debruçaram na análise do neoinstitucionalismo, enfatizam que instituições afetam o comportamento e o cálculo dos atores e influenciam nos resultados. Diante disso, tal abordagem neoinstitucionalista possibilita uma compreensão mais precisa sobre o papel político do Judiciário nas democracias contemporâneas, na qual há a presença de cortes judiciais que passam a atuar de forma ativa na tomada de decisões controversias da política nacional.

Ao trazer um novo olhar de análise da abordagem neoinstitucional, Immergut (1998) demonstra que a contraposição entre o comportamentalismo e a abordagem neo institucional está no fato de houve um deslocamento da análise das preferências (comportamento político) para as instituições (processo político). Sendo assim, a tradição institucional defende que as preferências e as decisões são produtos das instituições que possuem autonomia e influenciam nos resultados políticos. Ao serem responsáveis pela estabilidade dos resultados, as instituições, segundo a autora, tem o duplo papel de restringir o comportamento humano como também o de fornecer meios de liberação do vínculo social, por meio arranjos institucionais, leis, regras e procedimentos que são aceitos pelos agentes em disputa.

Diante do que foi exposto até aqui, é possível constatar que a ação de atores políticos (como também de atores judiciais) ocorrem no contexto de instituições e somente nele pode ser compreendido. Neste sentido, Immergut ressalta a relevância do papel do contexto gerado historicamente para avaliar os interesses dos atores, suas relações de poder e o próprio funcionamento das instituições nas quais estão inseridos.

March e Olsen (2008) reforçam a ideia de Immergut ao apontarem que o desenho das instituições políticas, além das condições econômicas e sociais, são fundamentais para a democracia política, nas palavras dos autores:

“a agência burocrática, a comissão legislativa e as **cortes de apelação** são arenas para as forças sociais contraditórias, mas também são uma coleção de procedimentos e estruturas de operação padrão que definem e defendem interesses ; elas são atores políticos em si. O argumento de que as instituições podem ser tratadas como atores políticos constituem- se em uma reivindicação de coerência e de autonomia institucionais. (MARCH e OLSEN, 2008, p.127)

Em relação a isso, podemos dizer que a autonomia institucional levantada por March e Olsen são produtos de dois elementos que favorecem a judicialização da política segundo Tate e Vallinder: democracia e separação dos poderes. O regime democrático oferece um ambiente de livre atuação das instituições do Estado e a separação dos poderes tipifica as competências e os limites de cada poder.

MARCHETTI (2013) demonstra que o modelo de governança eleitoral adotado no Brasil oferece condições institucionais para a judicialização da política no Brasil. Segundo o autor, a criação da Justiça Eleitoral como produto da revolução de 1930 teve como princípio impedir que interesses políticos interferissem no papel da instituição no controle do processo eleitoral, o que gerou a consolidação de uma instituição, independente do poder executivo e do Legislativo, ao contrário da maioria dos países democráticos onde se observa a presença de ao menos um outro poder do Estado na condução da Justiça Eleitoral ou observa-se a escolha de membros da instituição por critérios partidários. Portanto, cabe aqui explorar o modelo de governança adotado no Brasil e as condições institucionais que possibilitam que as regras do jogo competitivo sejam interpretados pelo judiciário eleitoral à luz do texto constitucional, assunto que será abordado na próxima seção deste capítulo.

2.3 O MODELO DE GOVERNANÇA ELEITORAL: BREVES CONSIDERAÇÕES

A governança eleitoral tem despertado a atenção de muitos analistas políticos devido a forma como sua estrutura afeta a competição entre os atores políticos bem como a peculiaridade dos modelos de governança em diferentes países. Em trabalho pioneiro sobre o tema, Mozaffar e Schedler (2002) definem governança eleitoral como:

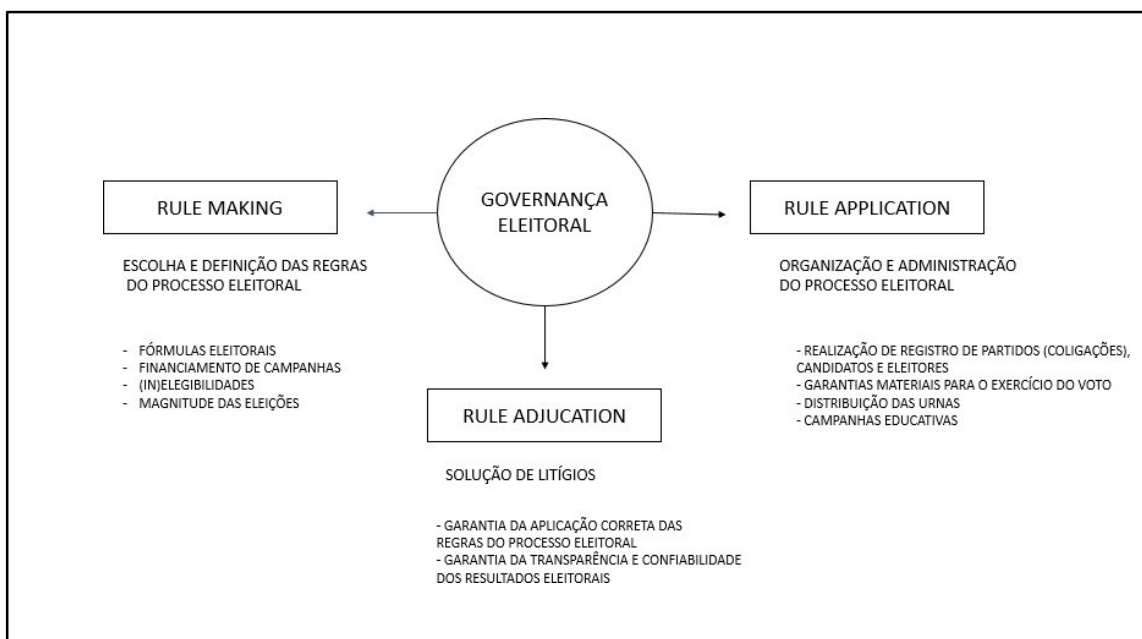
“um abrangente número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço no qual se realiza o voto e a competição eleitoral. Opera em três níveis: 1) formulação das regras [*rule making*], 2) aplicação das regras [*rule application*] e 3) adjudicação das regras [*rule adjudication*]”.

No âmbito do *rule making*, é formulada as regras básicas da competição política, como por exemplo as fórmulas eleitorais que determinarão a forma como candidatos serão eleitos e a distribuição das cadeiras entre os partidos, a magnitude dos distritos e as regras de (in)elegibilidades. Em tese, a competência para o exercício da *rule making* é do **Poder Legislativo** que, por meio do processo legislativo ordinário, realiza a produção de legislação constitucional e infraconstitucional à luz da regra da maioria.

No *rule application* tem-se a implementação do processo eleitoral como o registrado do eleitorado, dos candidatos e dos partidos e a condução do pleito em si, resguardos os princípios da eficiência e transparência do jogo eleitoral. Neste ramo da governança eleitoral, a competência ideal é do **Poder Executivo**, cuja função é meramente administrativa.

Por sua vez, o *rule adjudication* se refere a administração dos conflitos oriundos da competição política, na qual está presente tanto durante o pleito em si com a determinação dos procedimentos legais de condução das eleições, como também na apuração dos votos, na proclamação dos eleitos e na punição de fraudes eleitorais. Tem o **Poder Judiciário** competência exclusiva para exercer a *rule adjudication* por meio da aplicação da lei ao caso concreto.

Figura 3 – Níveis da Governança Eleitoral



Fonte: Mozaffar e Schedle e elaboração própria.

MARCHETTI (2013) sugere que estes três níveis da governança eleitoral não se constituem de forma isolada dentro dos sistemas políticos dos países e não são atribuições de apenas um órgão do aparelho do Estado. Por meio de uma análise comparada envolvendo diversos países democráticos, o autor evidencia que na maioria dos países analisados o *rule application* e o *rule adjudication* fica sob responsabilidade do *Electoral Management Board*, ou seja, pelo organismo eleitoral.

Ao realizar uma análise comparada de 93 países democráticos, MARCHETTI (2008) observa que todos os organismos eleitorais destes países possuem a prerrogativa de tomar decisões administrativas para a realização das eleições, sendo o Poder Legislativo a instituição que mais participa da indicação e seleção dos membros que irão compor estes tribunais. No entanto, temos como exceção o caso brasileiro no que tange a configuração do organismo eleitoral. O Brasil é o único país da América Latina que concentra as atividades de governança eleitoral em apenas um órgão (Tribunal Superior Eleitoral), adota a regra da intersecção (um membro só pode fazer parte do TSE se já fizer parte de outro ramo do Judiciário) e, além disso, exclui os partidos políticos⁴ da indicação e escolha dos membros da Corte.

Diante disto, por que o Brasil adotou este modelo de governança eleitoral tão peculiar? Segundo MARCHETTI(2013), a exclusão dos partidos políticos da formação

da governança eleitoral brasileira denuncia a contínua desconfiança com a política. O desvirtuamento da vontade do eleitor por meio da fraude e da manipulação do processo eleitoral abriu portas para a necessidade de constituição de um organismo eleitoral capaz de restringir e distanciar a participação dos interesses políticos da condução dos pleitos. Portanto, a judicialização torna-se uma alternativa de alteração do status quo de determinadas decisões políticas, reinterpretando novas regras e fazendo do organismo eleitoral um legítimo policy maker em defesa dos interesses de toda a sociedade.

Contudo, partindo da constatação de MARCHETTI (2008) de que o modelo de governança eleitoral tem favorecido a judicialização da política no Brasil, LIMA (2011) questiona se a Justiça Eleitoral, por meio de resoluções, tem invadindo o campo legislativo ao exercer atividade legiferante e alterando as regras eleitorais capazes de gerar impactos políticos relevantes. Para testar suas indagações de sua tese, a autora aponta sobre a importância do estudo sobre a origem, composição e evolução da Justiça Eleitoral como forma de interpretar o seu papel institucional, bem como o estudo da estrutura e funcionamentos da Justiça como meio de análise e interpretação das suas consequências decisórias no jogo político.

Por meio da análise de seis resoluções e a reação do Congresso diante delas, a autora se aproxima das conclusões de Marchetti e conclui que o arranjo institucional favorece a atuação do Tribunal Superior Eleitoral no *rule making* e não apenas no processo de julgamento dos litígios que chegam a corte. Além disso, a reação do Congresso Nacional apontou que as resoluções expedidas pelo TSE contrariam os interesses do grupo político majoritário do Congresso Nacional.

Como contraponto a literatura corrente, KOERNER (2013) critica o enfoque dado ao problema da autonomia individual do juiz no processo de tomada de decisão e propõe que as pesquisas levem em conta as práticas e os processos históricos efetivos para avaliar o papel das instituições judiciais no mundo político. Neste sentido, Koerner propõe um quadro para a análise das relações entre jurisprudência e política, baseados nos conceitos de regime governamental e regime jurisprudencial. Segundo o autor:

“regime governamental diz respeito a articulação geral, realizada pelas instituições políticas, das estratégias de poder de uma formação social e indica a maneira pela qual se programa e reflete a direção política da sociedade e a condução dos indivíduos. Regime jurisprudencial refere-se a maneira pela qual,

articulada a um regime governamental, a prática judicial formula problemas, doutrinas e conceitos num esquema interpretativo e um repertório de soluções jurídicas. Esse repertório combina soluções (ou orientações jurisprudenciais) que implicam maior ou menor protagonismo dos tribunais na efetivação de normas jurídicas segundo domínios, situações e sujeitos envolvidos”.

Portanto, mais do que apenas focar na autonomia do juiz na tomada de decisão, convém refletir de que modo a direção política é produzida e gerenciada dentro de um regime governamental constituído que, por meio de um processo histórico, justifica a formação social constituída e permite pensar a atuação do juiz como uma prática institucionalizada e que ao mesmo tempo está passível de sofrer transformações ao longo do tempo.

No Brasil, país de análise deste presente estudo, o organismo eleitoral se constitui por meio da Justiça Eleitoral, no entanto, ela sempre existiu na história política brasileira? Quais foram as possíveis razões para a sua criação? Qual é a sua estrutura e relação com os demais Poderes da República?

O modelo de governança eleitoral brasileiro possui uma singularidade em relação aos demais modelos presentes nos países latino-americanos: é o único país que concentra as atividades da *rule application* e *rule adjudication* em apenas um órgão (TSE), adota a regra da intersecção (somente membros do Judiciário podem fazer parte do TSE) e, além disso, exclui os partidos políticos da indicação e escolha dos membros da Corte. Mas o que teria levado os atores políticos a criarem um modelo de organismo eleitoral tão peculiar e que exclui a presença de outros atores do Estado na sua configuração institucional?

Segundo MARCHETTI (2008), as fraudes eleitorais presentes durante a República Velha e cooptação do processo eleitoral por parte das oligarquias competitivas foram os principais motivos que incentivaram a criação da Justiça Eleitoral em 1932. Como produto da revolução de 1930, a Justiça Eleitoral surge com o intuito de afastar os interesses político-partidários da condução do processo eleitoral, revelando um forte descrédito para com a política e a necessidade de reformas afim de garantir a lisura do processo eleitoral brasileiro.

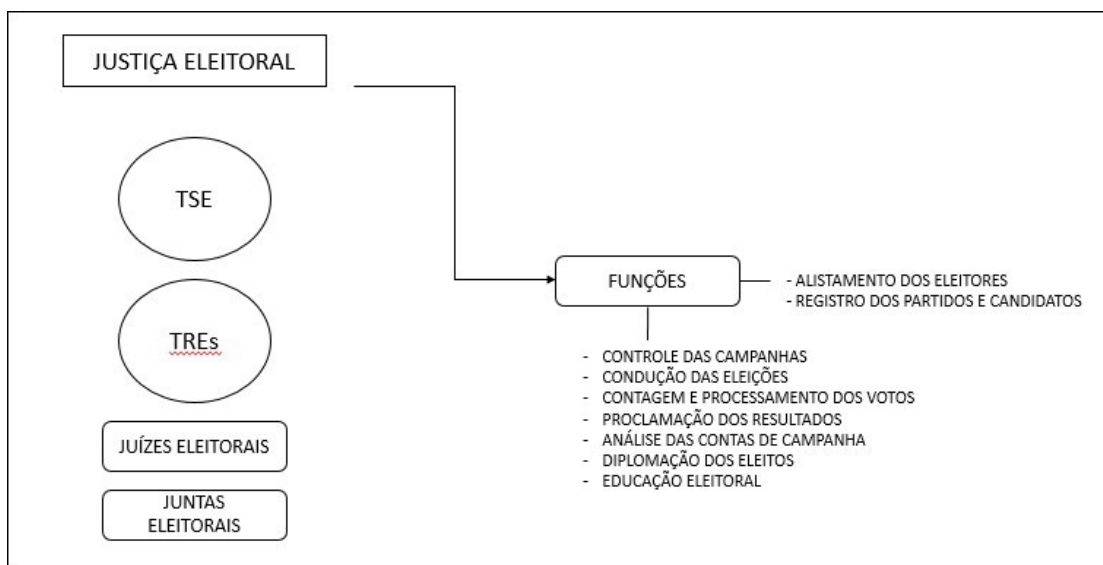
Extinta durante o Estado Novo (1937) e reinstalada período de redemocratização em 1946, a Justiça Eleitoral manteve praticamente as mesmas atribuições ao longo do tempo. A Constituição Federal de 1998 define em seu artigo 118 que são órgãos da Justiça Eleitoral: Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Eleitorais, Juízes eleitorais e Juntas eleitorais.

O Tribunal Superior Eleitoral é a instância máxima de condução do processo eleitoral (rule application) e instância máxima de resolução de litígios (rule adjudication). O TSE é composto por sete ministros: três dentre os ministros do STF, dois dentre os ministros do Superior Tribunal de Justiça e dois dentre cidadãos com notório saber jurídicos que são indicados pelo STF e selecionados pelo Presidente da República.

Os Tribunais Regionais Eleitorais operam no âmbito dos Estados e são a segunda instância para o contencioso eleitoral, além de participarem da condução e administração do processo eleitoral em si. Cada TRE (com sede na capital do Estado) é composto por dois membros selecionados dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado, dois juízes de direitos selecionados pelo Tribunal de Justiça, um membro dentre os juízes do Tribunal Regional Federal e dois cidadãos de notório saber jurídico indicados pelo Tribunal de Justiça e selecionados pelo Presidente da República.

Por fim, a primeira instância do contencioso eleitoral é de responsabilidade do juiz eleitoral que é selecionado pelo Tribunal Regional Eleitoral dentre os juízes de direito do Estado, além disso, ele participa da administração e execução do processo eleitoral na zona eleitoral. As juntas eleitorais são órgãos temporários apenas para a implementação e execução do processo eleitoral, sendo instalada sessenta dias antes das eleições.

Figura 4 – Estrutura e funções da Justiça Eleitoral Brasileira



Fonte: elaboração própria a partir de MARCHETTI (2013).

O diagrama acima demonstra que a Justiça eleitoral brasileiro reúne diversas atribuições que vai deste o alistamento eleitoral à diplomação dos eleitos, além de ser responsável pela análise de contas eleitorais e de processos para eventuais cassações de mandatos oriundos de crimes eleitorais praticados durante o processo eleitoral. Por concentrar as atividades da rule application e da rule adjudication, a Justiça eleitoral enfrenta grandes desafios de operacionalização do processo eleitoral como um todo.

TAYLOR(2006) diagnostica que uma das fraquezas da Justiça Eleitoral está na fiscalização dos gastos de campanha de partidos e candidatos durante as eleições e principalmente na punição de eventuais crimes eleitorais praticados pelos agentes políticos. É praticamente impossível para a Justiça Eleitoral monitorar milhares de candidaturas num sistema político multipartidário, o que reflete no papel da Justiça Eleitoral no julgamento dos processos e punições das infrações que são em grande parte relativos à horário eleitoral.

Dentro desta perspectiva, mesmo com as dificuldades de concretização efetiva da rule adjudication por parte da Justiça Eleitoral, a literatura recente sobre este tema tem observado que, a partir de 2002, a Justiça Eleitoral tem assumido para si mais um nível

da governança eleitoral: a rule making. Por meio de interpretações criativas sobre regras da competição político-partidária, ministros do Tribunal Superior Eleitoral tem invadindo competências legislativas e tomando decisões que vem acarretando forte impacto na competição política, contribuindo para a judicialização da política no Brasil. Diante disso, o que tem levado o Judiciário eleitoral a legislar? Este será o assunto que será abordado na próxima seção.

SEÇÃO 3 RESOLUÇÕES COMO INSTRUMENTO DE ACCOUNTABILITY E IMPACTO NA RELAÇÃO ENTRE OS PODERES

Esta seção destina-se à análise empírica que busca responder a hipótese e as indagações aqui levantadas sobre o papel do Tribunal Superior Eleitoral no processo de expansão da judicialização da política no Brasil, e se este ramo do Judiciário tem criado direito novo para além da sua competência constitucional. O método de pesquisa escolhido é o estudo de caso por entendermos que este método possibilita a decisão de escolhas relevantes, a identificação dos atores centrais do processo, investigação do comportamento e das estratégias dos atores envolvidos e a análise mais detalhada dos conflitos, o que seria menos proveitoso numa pesquisa meramente quantitativa para se entender o fenômeno da judicialização da política.

As resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral são os dispositivos de análise porque é por meio delas que será possível avaliar se há uma espécie de intervenção do Judiciário no campo político, uma vez que, editadas, elas passam a ter aplicação geral, são irrecorríveis e obrigatórias. Neste sentido, serão analisadas resoluções de acordo com a sua origem, abrangência e consequência política e o recorte temporal será do período de 2007 a 2017, tendo como foco as resoluções que impliquem impacto nos partidos políticos e no próprio sistema político.

O período analisado justifica-se pelo fato de ser um período que contempla resolução que ainda não foi analisada pela literatura (res. 23.389/13) e continuidade de análise sobre a resolução da fidelidade partidária (res.22.610/07) que culminou com a aprovação da janela partidária (emenda constitucional n.91), o que possibilita um campo de análise abrangente sobre a judicialização da política e a relação de controle entre os Poderes Legislativo e Executivo.

3.1 Método e objeto de análise: estudo de casos sobre as resoluções

O estudo de caso torna-se ferramenta metodológica primordial na medida em que a intenção deste trabalho é identificar por que determinado fenômeno político (judicialização da política) ocorre num determinado espaço de tempo (recorte temporal) e quais são as suas consequências na realidade sócio-política atual. Segundo YIN (2015):

“Um estudo de caso permite que os investigadores foquem em um ‘caso’ e retenham uma perspectiva holística e do mundo real – como nos ciclos individuais da vida, o comportamento dos pequenos grupos, os processos organizacionais e administrativos, a mudança de vizinhança, o desempenho escolar, as relações internacionais e a maturação das indústrias”.

Neste sentido, para fins de interesse da ciência política na qual este estudo se encaixa, a perspectiva holística permite que a compreensão do fenômeno da judicialização da política por meio do TSE para além da mera incidência do fenômeno por meio de decisões jurídicas isoladas, mas a maneira como quais decisões são tomadas, em quais contextos estão inseridas e seus impactos no sistema político.

Sendo assim, a escolha das resoluções como objeto de pesquisa é pertinente porque são por meio delas que o Tribunal Superior Eleitoral toma decisões de caráter geral e *erga omnes* afim de regulamentar as leis eleitorais. Aqui é fundamental acrescentar que a competência do TSE não é apenas regulamentar a lei, mas também “emprestar-lhe o sentido que a compatibilize com o sistema no qual se insere⁵”. É dentro desta perspectiva que se aflora a problemática do ativismo judicial e da judicialização da política, uma vez que ultrapassa o mero caráter regulamentar para criar direito novo por meio de resoluções, invadindo a seara do próprio Legislativo.

3.2 Interpretação dos resultados

As resoluções foram consultadas na plataforma do Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.jus.br) e foi realizada uma seleção das resoluções mais recentes⁶ e que, a

primeira, possuem elementos que extrapolam o caráter meramente regulamentar e que serão analisadas neste capítulo. As resoluções escolhidas dentre o recorte temporal estabelecidos são as que mais geraram repercussão na mídia são elas que possuem maior probabilidade de esclarecer a questão de pesquisa que norteia este trabalho. Além da repercussão midiática, tratou-se de realizar uma análise preliminar da ementa de cada resolução e averiguar em quais delas haveria elementos que dessem indícios de que a matéria versava sobre rule making. As resoluções escolhidas são as seguintes:

1. Resolução n.22.610/07 que versa sobre a fidelidade partidária
2. Resolução n.23.389/13 que trata da alteração da magnitude dos distritos

Afim de avaliar o fenômeno da judicialização da política e o papel do TSE como instrumento de accountability na relação com o Legislativo, busca-se identificar a origem da resolução (iniciativa do TSE ou provocação externa), a sua abrangência (impacto no sistema político causado pela edição da resolução) e a consequência política (reação do Poder Legislativo). Por meio dessas três variáveis (origem, abrangência e consequência política) será possível identificar as decisões mais importantes bem como os atores principais que foram mobilizados em torno de cada resolução. Diante disso esse trabalho contribui para o conjunto de pesquisas acadêmicas sobre o TSE e sua interferência na competição política como as resoluções da verticalização das coligações eleitorais, da alteração do número de vereadores e do fundo partidário (ver Marchetti 2008).

3.3 Fidelidade partidária

Assim como a resolução sobre a verticalização das coligações eleitorais (2002), a primeira resolução aqui tratada tem como ponto-chave a defesa do caráter nacional dos partidos e da estabilidade do sistema político. Desde já é importante adiantar que as quatro resoluções, de alguma forma, acabaram afetando a distribuição do poder político e a relação entre os Poderes, já que elas promoveram mudanças substantivas no ordenamento jurídico como também instigou a própria reação do Legislativo contra as mesmas, por meio de alterações na Constituição Federal via propostas de emendas à constituição e leis complementares.

Organizações intermediárias entre a sociedade civil e o Estado, os partidos políticos constituem-se de um conjunto de atores que procuram controlar o governo por meio da conquista dos cargos eleitorais. No entanto, é preciso salientar que o monopólio do sistema eleitoral está a cargo dos partidos políticos e somente por meio deles que é possível disputar eleições, sendo vedada, portanto, as candidaturas avulsas.

Porém, a questão da fidelidade partidária no que tange a punição de parlamentares que trocar de partido foi prevista pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro como forma de proteger as legendas partidárias, exceto durante o governo militar na qual a Emenda Constitucional n.1 de 1969 que disciplinou a seguinte redação:

Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

(...)

V- Disciplina partidária

(...)

Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob o qual foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurando o direito de ampla defesa.

É possível deduzir a intenção do governo militar em exercer o controle não somente da conduta dos parlamentares nas casas legislativas como também das legendas partidárias existentes (MDB e ARENA) como forma de favorecer o partido de sustentação do governo, ou seja, a ARENA. Com o fortalecimento dos grupos sociais de pressão ao regime militar e o próprio crescimento eleitoral do MDB, os militares deram o início a abertura política no Governo Figueiredo ao realizar a reforma partidária em 1979 permitindo, assim, a criação de novos partidos políticos, tendo como estratégia a fragmentação das forças políticas do MDB que estava obtendo êxito dentro de um mesmo partido.

Seguindo o processo de transição para o regime democrático, os militares aprovaram a emenda constitucional n.25 de 1985 que retirou definitivamente do ordenamento jurídico a punição para político que migrasse de partido. Foi dentro dessa lógica que abriu-se espaço para que parlamentares dispusessem de total autonomia e de um enorme leque de opções para escolher mudar de partido, caso se sentissem insatisfeitos com suas atuais legendas (MELO 2103:25). Além disso, a Constituição Federal de 1998 reafirmou a liberdade dos atores políticos para trocarem de legenda não prevendo nenhuma penalidade ao parlamentar que abandonasse o partido. No artigo 55 da atual Constituição Federal, os constituintes cuidaram apenas de disciplinar a perda do mandato de parlamentar em casos mais graves como, por exemplo, em caso de comportamento incompatível com o decoro parlamentar, suspensão dos direitos políticos ou em caso de condenação criminal em sentença transitada em julgado.

Neste cenário de ascensão do multipartidarismo e da flexibilização das regras eleitorais, o cenário de abertura política consagrado com a Constituição de 1988 foi marcado por uma expressiva taxa de migração, partidária, ou seja, cerca de 30% dos Deputados Federais mudaram de partido no período entre 1983 a 2007 (MELO, 2013), como se pode observar na figura abaixo:

Quadro 2: Migração partidária de 1983 a 2007

Legislatura	Total de Deputados	Total de migrantes	% de migrantes
1983/1987	528	165	31,3
1987/1991	560	154	27,5
1991/1995	620	200	32,3
1995/1999	621	167	26,9
1999/2003	644	171	26,5
2003/2007	618	197	31,8
Total	3.591	1.054	29,3

Fonte: 1)Melo (2000), Roma(2007), Backes(2007).

O elevado índice de migração partidária não deixa de levantar questionamento sobre a estabilidade do sistema partidário que emergiu no período pós-88 e do próprio sistema político. Afinal de contas, o que este elevado índice de parlamentares que mudam de partido pode nos dizer sobre a relação migração e ideologia? MELO (2013) demonstra que políticos eleitos por partidos de direita tendem a um maior índice de migração devido ao caráter mais eleitoreiro e menos programático destes políticos com seus partidos de origem. Segundo o autor, partidos de esquerda possuem orientações políticas mais programáticas e estratégias eleitorais coletivas que desestimulam seus quadros a mudarem de partido, sendo assim, constata Melo que:

“quando o partido significa apenas e tão somente um instrumento utilizado para obtenção da cadeira, deixando de possuir qualquer outra importância a partir de então, não existe ‘um mínimo de consenso’ acerca da organização. Para o deputado que migra, a legenda abandonada é apenas uma página virada. No outro extremo, a existência de lações de identidade entre o deputado e o partido faz com que este consenso se estenda aos próprios objetivos estratégicos da organização
– o partido é algo a ser preservado, e a ruptura torna-se mais difícil (...) (MELO, 2013).

Porém, embora a ideologia seja um fator importante que explica a lealdade entre parlamentar e partido político, MELO acrescenta que a variável ideologia por si só não é suficiente para explicar a migração partidária, por isso, o autor recorre a variáveis institucionais como acesso a recursos de poder e controle de cargos estratégicos que outros partidos podem propiciar ao imigrante, principalmente se este partido pertencer a base do governo. Dentro desta perspectiva, é possível supor que, de certa forma, a infidelidade partidária aponta que sinais de instabilidade do sistema partidário e do próprio grau de representatividade do sistema político brasileiro. Dentro deste contexto, qual viria a ser o papel do Judiciário no rearranjo desta instabilidade sob a ótica da judicialização da política? É o que será exposto na próxima seção deste trabalho.

3.3.1 A resolução da fidelidade partidária: contexto político e fortalecimento partidário

Na seção anterior foi explicitado que a configuração multipartidária pós-88 e a flexibilização da legislação eleitoral criou um ambiente favorável a migração partidária, trazendo à tona a discussão sobre o caráter nacional dos partidos políticos e sua representatividade na atualidade. Até então, não se observava uma postura intervencionista do Poder Judiciário no tema da fidelidade partidária, mesmo porque não havia previsão constitucional para se declarar inconstitucional a infidelidade partidária.

No entanto, a partir de 2007, o STF tomou uma decisão que afetou diretamente a questão da fidelidade partidária, assumindo para si um papel político na resolução de conflitos entre os partidos políticos em disputa.

É preciso, em primeiro lugar, expor o contexto político precedente a intervenção do Judiciário no tema da fidelidade partidária. A crise do mensalão⁷ que iniciara em 2005 provocou uma corrosão institucional no Brasil ao sinalizar as fragilidades das relações Executivo-Legislativo bem como a preponderância do poder econômico na política via financiamento da campanhas eleitorais. Como consequência da crise do mensalão, a corrupção foi o tema central das eleições de 2006 na qual intensificou-se a desconfiança dos cidadãos para com as instituições políticas.

⁷ A crise do mensalão que se iniciara em 2005 trouxe à tona mais um sintoma de patologia institucional fruto da relação entre poder político e poder econômico na política brasileira. REIS (2008) considera que a crise de 2005, bem mais que um cenário de atores envolvidos em escândalos de corrupção, sinalizou problemas e fragilidades em dois temas institucionais básicos de uma democracia que é a relações entre Executivo e Legislativo e o financiamento de campanhas eleitorais. A entrevista do Deputado Roberto Jefferson (PT) à Folha de São Paulo (2005) e a divulgação de fita de uma vídeo pela Revista Veja revelaram não somente os esquemas de compra de votos de parlamentares no âmbito do Congresso Nacional, como também a prática ilegal de financiamento de campanhas eleitorais a partidos políticos e parlamentares por meio de empresários que visavam obter vantagens por meio de licitações e demais contratos com o poder público (MIGUEL E COUTINHO, 2007).

Segundo BAQUERO (2007), a maioria dos partidos políticos que disputaram as eleições gerais de 2006 tinham como característica o baixo grau ideológico e programático, com exceção do Partido dos Trabalhadores, tese que vai ao encontro da análise de MELO (2013) que sustenta a hipótese de que os partidos de esquerda como o PT possuem maior disciplina e orientações programáticas que propiciam uma relação mais substantiva entre mandatário e partido. Diante disso, após as eleições de 2006, foi registrada uma acentuada movimentação partidária, como se pode observar na tabela a seguir:

Quadro 3: Migração partidária entre as eleições de 2006 e Março de 2007

53 Legislatura	Eleições/2006	Posse/2007	Março/2007	Varição
PT	83	83	82	-1
PMDB	89	90	93	+4
PR (PL/Prona)	23	34	42	+19
PTB	22	21	21	-1
PPS	21	17	14	-7
PFL/DEM	65	62	57	-8
PSDB	66	64	57	-9

Fonte: MARCHETTI (2008) p.175.

Os dados da tabela acima declara que PPS, DEM e PSDB foram os partidos que mais perderam parlamentares e foram justamente essas legendas que se mobilizaram e acionaram o Judiciário para intervir na questão. Após o indeferimento da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados dos pedidos feitos por estes partidos que requerem o direito de obter os mandatos perdidos, os três partidos acima citados entraram com os mandados de segurança 26.602, 26.603 e 26.604 perante o Supremo Tribunal Federal.

O primeiro dia de julgamento ocorrido no dia 03 de outubro de 2007 foi reservado às sustentações orais das partes, onde os advogados recorreram aos princípios do Direito Eleitoral e o próprio regimento interno da Câmara para sustarem os seus votos. Assim declarou o advogado do DEM e do PPS, Paulo Brossard sobre a matéria:

“Ninguém pode ser candidato se não estiver filiado a um partido. Na Constituição está expresso que são condições de elegibilidade o alistamento e a filiação partidária. (...) A opinião pública é variável, múltipla e moveável e os partidos servem para lhe dar organicidade na medida em que são capazes disso”. (advogado Paulo Brossard, MS 26.604 e MS 26.602).

Ao defender a presidência da Câmara dos Deputados que negou o pedido dos partidos que requereram à mesa os mandatos perdidos por infidelidade partidária, o advogado Fernando Neves reforçou o princípio da legalidade com o seguinte argumento:

“Não há previsão constitucional legal e nem no Regimento Interno da Câmara dos Deputados que leve a essa consequência de perda automática de mandato, ou seja, não há direito líquido e certo que é o que se busca neste mandado de segurança”. (Fernando Neves, em nome da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados).

No segundo e último dia de julgamento os ministros do Supremo Tribunal Federal decidiram que os mandatos pertencem aos partidos e tipificaram uma data a partir da qual as determinações da decisão da Corte deveria ser aplicada. A maioria dos ministros seguiu o voto do relator do Mandado de Segurança (MS) impetrado pelo PSDB, Celso de Melo, que reconheceu a fidelidade partidária mas negou o pedido dos partidos de terem novamente os mandatos perdidos por entender que a regra deveria valer apenas na data estipulada por aquele julgamento. Neste sentido, o STF determinou que os políticos eleitos que trocassem de partido após 27 de março de 2007 estarão sujeitos a devolverem os seus mandatos aos partidos para os quais foram eleitos, cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral analisar os casos de troca de legenda.

Após esse desfecho na corte máxima de justiça do país, o Tribunal decidiu normatizar o tema da fidelidade partidária por meio da resolução n.22.610 de 25 de Outubro de 2007. Essa resolução foi motivada em resposta à consulta n.1348/2007 impetrada pelo Partido Democratas que pedia os mandatos perdidos por infidelidade

partidária. A maioria do plenário da Corte Eleitoral entendeu que os mandatos pertencem aos partidos políticos e não aos agentes políticos eleitos, reafirmando a decisão do STF sobre a matéria e recorrendo aos princípios constitucionais como elementos fundamentais. Porém, a resolução prevê a possibilidade de migração partidária em situações especiais tais como a fusão ou incorporação do partido de origem a outro partido, mudança substancial do programa partidário, migração partido novo ou devido a grave discriminação pessoal sofrido pelo parlamentar que requer a mudança de legenda.

3.3.2 A reação legislativa por meio da janela partidária

A decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal após a provocação dos partidos de oposição e a iniciativa do Tribunal Superior Eleitoral em operacionalizar a regra da fidelidade partidária por meio de resolução demonstra a existência de um ciclo mais ativo das cortes judiciárias na competição político-partidária e na própria rule making (área da governança eleitoral reservada tipicamente ao Poder Legislativo). A resolução sobre a fidelidade partidária (tema dessa seção) bem como as demais resoluções que serão tratadas nas próximas seções deste trabalho sinalizam a continuidade do ciclo da judicialização da política a partir de 2002, por parte do TSE, ao versar sobre a regra da verticalização das coligações eleitorais. Mesmo sem previsão constitucional para exercer produção de direito novo diante dos litígios sobre os quais deve julgar, o TSE recorreu a própria Constituição Federal para fundamentar suas decisões atípicas no que tange a fidelidade partidária.

Após o entendimento do Judiciário de que o mandato parlamentar pertence ao partido e não ao candidato eleito, instaurou-se uma reação legislativa em torno da resolução 22.610/07 com o objetivo de evitar danos futuros na competição eleitoral e até mesmo de burlar a regra estipulada pelo TSE afim de atender a interesses políticos da classe política. Dentro dessa perspectiva, MARCHETTI (2013) as três estratégias principais do Legislativo para lidarem com as decisões do Judiciário: (1) A **estratégia judicial reformadora** que tem por objetivo acionar o STF para reverter a decisão do TSE; (2) a **estratégia preventiva** realizada por meio de consultas ao TSE para sanar dúvidas e evitar danos futuros e a (3) **estratégia refratária** que busca a alteração da legislação na intenção de reformar a própria decisão judicial.

A principal estratégia reformadora foi acionada pelo PSC e pela PGR em novembro de 2008 por meio da impetração de duas ações diretas de inconstitucionalidade no STF requerendo a anulação da resolução da fidelidade partidária editada pelo TSE. O Chefe do Ministério Público Federal entendeu que o TSE extrapolou competência regulamentar ao editar a resolução, assim se manifestando:

“Ocorre que, depois de editada a resolução com essa perspectiva inicial de justificação de cunho administrativo, o próprio TSE se viu na

necessidade de se transformar em procedimento judicial. No momento, ao ver do Ministério Público, temos que considerar que a regulamentação perdeu seu caráter estritamente procedimental e ganhou caráter processual” (Antônio Fernando Souza, PGR⁸).

Em outras palavras, o Ministério Público observou que o TSE legislou sobre matéria de Direito Eleitoral e processual que é de competência privativa da União, demonstrando que a decisão da Justiça Eleitoral fere a separação de poderes. No entanto, por nove votos contra três, os ministros rejeitaram as ADIns ao entenderem que o partido político é o titular das cadeiras que obtém por meio do quociente partidário e que, além disso, a decisão do TSE deve ser preservada até que o Congresso se manifeste sobre o assunto e o Legislativo estrategicamente se posicionou pela via da reforma política.

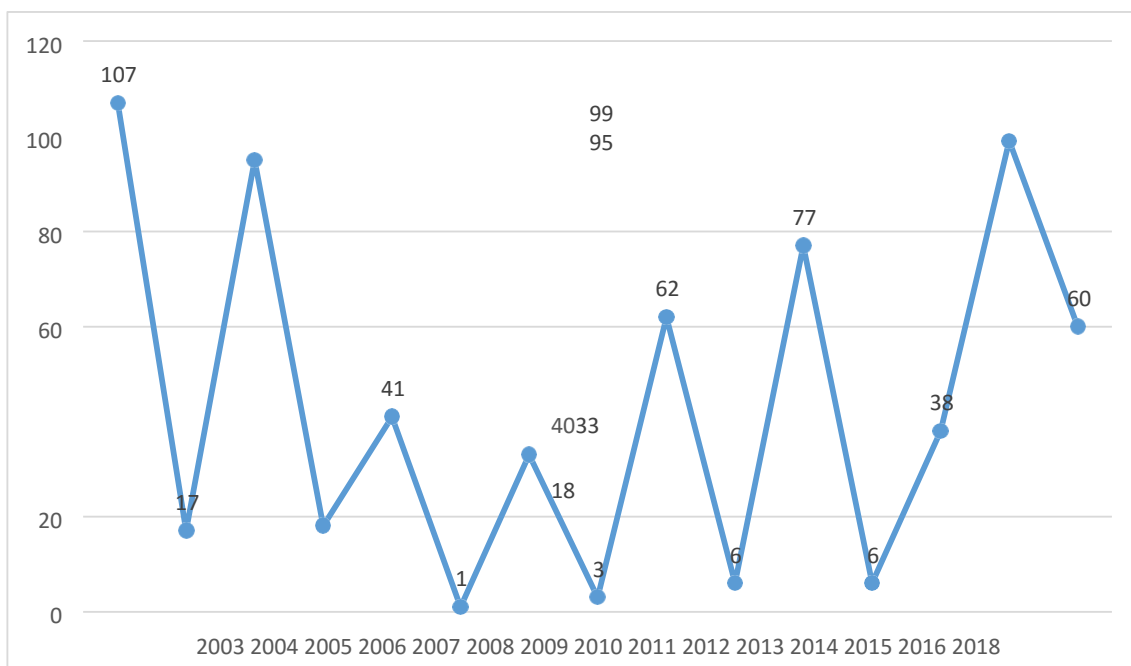
A minirreforma eleitoral disciplinada pela lei 13.165/2015 teve como objetivo aperfeiçoar a legislação eleitoral e partidária do Brasil e previa, em um de seus dispositivos, a possibilidade de troca de legenda dentro de um prazo de 30 dias, sem reflexo nos tempos de rádio e televisão e na distribuição do fundo partidário, a chamada janela partidária.

Um ponto importante a ser levantado é o fato de que a janela partidária foi retirada do texto geral da minirreforma eleitoral e transformada em emenda constitucional (n.91) que foi promulgada no dia 18 de fevereiro de 2016. A transformação de um subitem da minirreforma eleitoral em uma proposta de emenda à constituição sinaliza a urgência dos parlamentares em disciplinar a matéria e assegurar a sua legalidade na lei máxima do país.

Por meio dessa estratégia refratária aprovada pelo Congresso Nacional, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados registrou em 2016 a segunda maior movimentação partidária desde 2003, como se pode observar no gráfico a seguir:

⁸Ver em <https://noticias.bol.uol.com.br/brasil/2008/11/12/procurador-geral-diz-que-tse-extrapolou-sua-competencia-para-definir-sobre-fidelidade.jhtm>

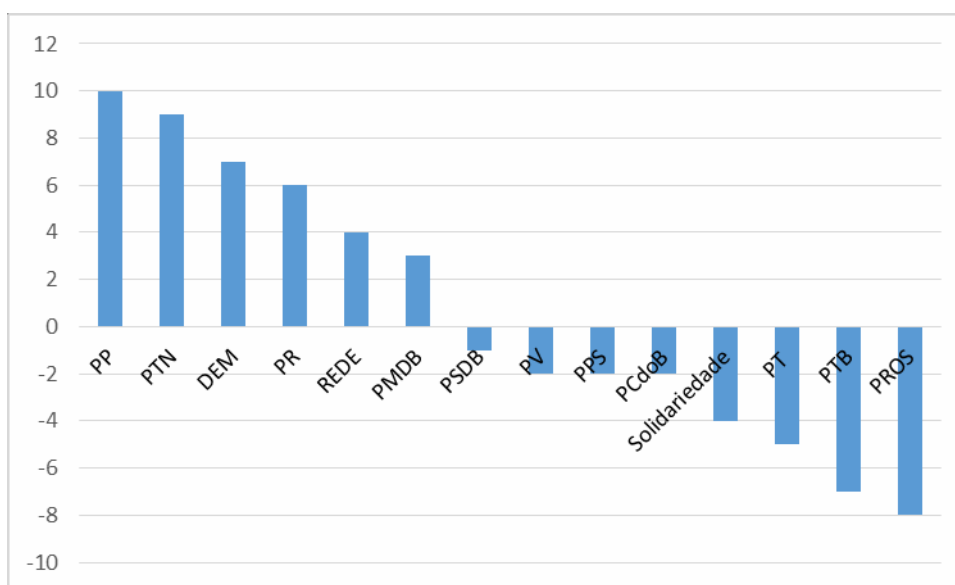
Gráfico 3: Movimentações partidárias entre 2003 e 2016



Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

O gráfico acima representa em números os efeitos da janela partidária no sistema partidário: quase 100 Deputados Federais trocaram de legenda no primeiro ano de vigência da janela partidária aprovada pelos congressistas. Ao lidar com o fenômeno por meio dados percentuais, percebe-se ainda mais o impacto da janela partidária quando se nota que cerca de 20% dos parlamentares da Câmara dos Deputados trocou de partido num curto espaço de tempo. No período analisado, a movimentação partidária de 2016 somente não foi maior que a de 2003, primeiro ano de ascensão de um partido de esquerda na Presidência da República na qual parlamentares decidiram mudar para a base do governo afim de terem maiores chances de acesso a recursos de poder, como apontou MELO (2005).

Gráfico 4: Partidos que mais perderam e receberam Deputados Federais em 2015



Fonte: Câmara dos Deputados e elaboração própria.

O gráfico que os partidos considerados de centro como o PP e o PTN foram que mais receberam deputados enquanto partidos de esquerda como o PT e o PTB estão entre os que mais perderam parlamentares. Um dos principais argumentos que explica a infidelidade partidária neste período foi devido as eleições municipais de 2016, pois muitos parlamentares tinham a intenção de disputar os cargos de prefeito em seus municípios de origem e, ao perceberem que migrando de partido teriam mais condições de serem eleitos, agiram racionalmente por meio da janela partidária (MARCHETTI, 2013).

Porém, outro argumento possível que explica a migração partidária é a crise política que culminou com o impeachment da Presidenta da República Dilma Rousseff. A emenda foi aprovada em meio à turbulência política no Congresso Nacional e como estratégia para parlamentares votarem de acordo com suas consciências e interesses eleitorais por meio de outros partidos. Dentre deste contexto, a emenda da janela partidária também pode ser vista como um recurso de parlamentares para manterem a sobrevivência política, já que, com a posse do então vice-presidente da República Michel Temer, Deputados saíram da base do governo Dilma Rousseff.

Portanto, constata-se que a resolução da fidelidade partidária estabelecida pelo Tribunal Superior Eleitoral ultrapassa o mero caráter regulamentar para alterar diretamente a lógica do sistema partidário e representação por meio de uma decisão atípica não prevista em lei. Como a Constituição Federal não prevê punição por infidelidade partidária, caberia ao Congresso Nacional (detentor da prerrogativa da rule making) legislar sobre a matéria por meio do processo legislativo ordinário.

3.4 Resolução sobre a mudança da magnitude dos distritos eleitorais

A resolução sobre a fidelidade partidária analisada na subseção anterior trouxe elementos reais que demonstram o fortalecimento do processo de judicialização da política no Brasil pelo Tribunal Superior Eleitoral desde o ano de 2002 com a resolução das coligações eleitorais. No entanto, o caso mais emblemático do período recente que sustenta as premissas teóricas aqui levantadas é a resolução 23.389 de 2013 que alterou a composição de Deputados Federais de Unidades da Federação com intuito de vigorar já nas eleições de 2014. Por se tratar de uma decisão judicial que afetou a magnitude dos distritos, ou seja, dos sistemas eleitorais, a resolução vem a assumir caráter de produção de direito novo que gerou conflito entre os Poderes e importante alteração de legislação infraconstitucional.

3.4.1 Contexto da resolução

A presente resolução foi fruto da provocação da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas que contestou na Corte Eleitoral sobre a atual configuração da magnitude dos distritos eleitorais, sustentando a necessidade de ajustes no número de Deputados Federais por Unidade da Federação com base no censo de 2010 divulgado pelo IBGE. Sob relatoria da ministra Nancy Andrichi, a proposta foi acolhida no plenário baseando-se na Constituição Federal e em lei complementar que dão sustentação ao princípio da representação proporcional. Na Constituição Federal, lê-se que:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido **por lei complementar**, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

Segundo NICOLAU e SCHMITT (1999), parte da literatura da ciência política considera que a magnitude dos distritos é o elemento mais importante dos sistemas eleitorais. Os autores recorrem a Duverger para demonstrar que “quanto maior a magnitude (M) do distrito, maior a tendência de os partidos receberem proporcionalmente quantas cadeiras forem seus votos”, o que implica impacto nos partidos pequenos que terão maiores condições de obter representação.

Além disso, o dispositivo fundamental que deu embasamento à alteração das bancadas foi a lei complementar n.78 de 1993 que previa a seguinte redação:

Art. 1º Proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, o número de deputados federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes, fornecida, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano anterior às eleições, a atualização estatística demográfica das unidades da Federação.

Parágrafo único. Feitos os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral fornecerá aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas.

Baseando-se nos dispositivos acima citados, a maioria (5 votos a 2) dos ministros do Tribunal Superior Eleitoral seguiram o voto da relatora e consideraram procedente a ação proposta pela Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Neste sentido, o TSE realizou os cálculos de redistribuição das cadeiras com base no censo de 2010 e alteraram a magnitude de distritos, como demonstra o quadro abaixo:

Quadro 4: Estados que perderam e ganharam cadeiras⁹

Estado	Antes	Depois	Variacão
MG	53	55	2
RJ	46	45	-1
RS	31	30	-1
PR	30	29	-1
CE	22	24	2
PE	25	24	-1
PA	17	21	4
SC	16	17	1
PB	12	10	-2
AM	8	9	1
ES	10	9	-1
AL	9	8	-1
PI	10	8	-2

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Tabulação do autor

O quadro sintetiza de forma simples o impacto da decisão do TSE: alteração das bancadas de 13 Unidades da Federação. Se for olhado pelo aspecto regional, observa-se que a região Nordeste foi a que mais sofreu o impacto da resolução ao perder sete cadeiras, destacando os estados da Paraíba e Piauí que perderam duas cadeiras cada. Por outro lado, o Estado do Norte foi o que mais se beneficiou pela nova regra editada pela cúpula da Justiça Eleitoral ao conquistar mais 5 cadeiras, tendo forte destaque para o Estado do Pará que teve acrescido mais quatro vagas em sua magnitude.

Ao realizar o cálculo de redefinição das cadeiras para além do caráter regulamentar, não há dúvida de que o TSE angariou para si a função atípica da rule making de forma a alterar a legislação com impacto significativo na competição política. Os ministros Marco Aurélio e Rosa Weber (que também são ministros do STF) foram os dois votos vencidos no julgamento por questionarem a legitimidade da Justiça Eleitoral para editar resolução com teor explicitamente legislativo, neste sentido, afirmou o Ministro Marco Aurélio ¹⁰que:

⁹ A medida valeria a partir das eleições de 2014. Os demais estados não foram listados porque não tiveram alterações em suas magnitudes.

¹⁰ Ver em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/04/tse-altera-numero-de-deputados-federais-de-13-estados.html>

“Aqui não está o Congresso Nacional. Muito menos votando. Muito menos no campo administrativo. A República está assentada em três poderes harmônicos e independentes. A Carta da República delimita o campo de atuação de cada poder. Não temos autorização constitucional. Estamos mexendo com a representação de 13 Estados, uma dança das cadeiras, de exatamente 10 cadeiras”. (Ministro Marco Aurélio, julgamento da res.23.389/13).

A declaração do ministro Marco Aurélio coaduna com a previsão constitucional de que a competência legiferante está reservada ao Poder Legislativo e que, portanto, a resolução do TSE implica em usurpação de poder e quebra do princípio da separação de poderes. Por ser um magistrado do TSE e também do STF, a afirmação de Marco Aurélio antecipa o que viria a desaguar na mais alta corte de Justiça do país, a saber, a contestação da constitucionalidade da resolução pelos Estados prejudicados, via ação direta de inconstitucionalidade, tema da próxima subseção de trabalho.

3.4.2 Reação legislativa e contra judicialização da política pelo STF

Quando se observa, num primeiro momento, que a resolução que alterou a magnitude dos distritos só foi possível graças a provocação de um agente externo (Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas), poder-se-ia argumentar que a decisão do TSE não se configura como ativismo e judicialização pelo fato de que a iniciativa veio de fora da Corte. Como vimos na seção 1 deste trabalho, o Judiciário é o ramo do Estado que possui caráter passivo e neutro, cabendo a ele agir apenas quando for provocado. Mais do que isso, a competência constitucional das cortes se limitaria à aplicação da lei ao caso concreto que possibilita o controle dos atos normativos dos demais poderes do Estado, tornando-se, portanto, um poder contramajoritária de importância elementar para a democracia. Levando em conta essas considerações levantadas e analisando o teor da resolução 23.389/2013, este trabalho sustenta que a decisão do TSE configura-se não somente judicialização, mas também apresentou-se como instrumento de accountability horizontal pela via da produção de direito novo não prevista constitucionalmente.

Dentro desta perspectiva, o Congresso Nacional decidiu acionar a estratégia refratária como forma de retificar a decisão do TSE pela legislativa, abrindo espaço para o conflito entre os dois Poderes. Em outubro de 2013, o Senado da República aprovou um decreto legislativo que visa anular a resolução do Tribunal Superior Eleitoral que alterou as bancadas estaduais. Afim de complementar a complexidade da ação refratária, torna-se oportuno salientar que o decreto legislativo, segundo José Afonso da Silva (2013), é um ato que objetiva regulamentar matéria exclusiva do Congresso Nacional e que provoca efeitos externos a ele, sem necessidade de sanção ou veto, demonstrando a urgência dos senadores em reverter a decisão tomada pela justiça eleitoral.

O autor do decreto, Senador Eduardo Lopes (PRB-RJ), justificou a iniciativa do decreto fazendo uso de preceito constitucional ao declarar que cabe ao Congresso Nacional definir o cálculo de distribuição de cadeiras por meio de lei complementar e não ao Judiciário por meio de resolução. Nas palavras do Senador:

“Esse tipo de norma é de iniciativa exclusiva do Legislativo, sem possibilidade de delegação da decisão a outro Poder. (...) Quando o Congresso não cumpre o seu dever, o Judiciário ou faz cumprir ou cumpre. O dever e a obrigação do Congresso é a cada quatro anos ter uma lei complementar aprovada determinando exatamente essa distribuição”.

A declaração do parlamentar salienta que a postura omissa do Parlamento diante da matéria pode ser um dos fatores que retroalimenta o caráter ativista do Judiciário que assume a condição de legislador atípico fora de sua órbita de competência. O Senador deixa a entender que o Congresso Nacional (por razões que fogem dos limites desse presente trabalho), se abstém de corrigir as distorções do sistema eleitoral por meio de lei complementar, deixando, portanto, de cumprir o seu papel no aperfeiçoamento da representação política e da própria estabilidade e atualidade do ordenamento jurídico.

Após aprovação pelo Senado, a projeto de decreto legislativo é encaminhado à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados no final de outubro de 2013 para fins de revisão. Em caráter de urgência, os deputados decidiram sustar a resolução do TSE por 230 votos a favor e 60 contrários, seguindo os mesmos argumentos do autor do decreto que diz respeito a competência constitucional do Legislativo e não do Judiciário para

deliberar sobre a matéria. Ao acessar os dados (no site da Câmara dos Deputados) da votação realizada no plenário da Câmara, constata-se que os Estados de Minas Gerais (que se beneficiou com a resolução) e São Paulo (que não tiveram alteração em suas bancadas) foram os que mais apresentaram um número de deputados que votaram contra o decreto do Congresso Nacional. Por outro lado, dos 8 deputados do Amazonas (Estado de provação da resolução junto ao TSE), apenas 4 compareceram à votação registrando 3 votos contrários ao decreto do Legislativo. Em relação aos Deputados do Piauí e a Paraíba, todos votaram favoráveis ao decreto legislativo, no intuito de reverter a decisão judiciária que alterou suas bancadas no Congresso.

Em contrapartida, os ministros do TSE resolveram ratificar a própria resolução ao anular o decreto legislativo por unanimidade. Este julgamento realizado em maio de 2014 esperava confirmar a nova configuração das bancadas para a disputa das eleições daquele ano, o que gerou uma reação negativa do Congresso que viu a posição do TSE elemento de conflito entre os Poderes. Porém, segundo ministros da Corte Eleitoral a decisão de anulação do decreto legislativo se justificou pelo fato de que somente o STF ou lei complementar poderia derrubar a resolução do TSE.

Dentro desta perspectiva, a aprovação do decreto legislativo que derrubou a decisão do TSE apenas estava iniciando o processo de conflito entre os poderes e de alterações na legislação que viriam desaguar na mais alta corte do país. Além da estratégia refratária utilizada pelo Congresso Nacional afim de reverter a decisão judicial, a resolução obteve alcance substancial no sistema político ao mobilizar órgãos legislativos estaduais e até mesmo chefes do Poder Executivo de Unidade da Federação que se sentiram lesados pela decisão, recorrendo ao STF pela via das ADIns.

Para se ter maior clareza sobre o impacto da resolução na reação legislativa, 3 ações diretas de inconstitucionalidade foram impetradas no Supremo Tribunal Federal pelas Mesas da Assembleias legislativas dos Estados do Piauí, Pernambuco e Paraíba. No âmbito do Executivo, 2 ADIns foram impetradas pelos Governadores dos Estados do Espírito Santo e Paraíba pedindo a inconstitucionalidade da resolução com a fundamentação de que esta feriu a separação de poderes. Além disso, destaca-se também a impetração de uma ação declaratória de constitucionalidade pelo Senado Federal com o intuito de declarar constitucional o decreto legislativo aprovado pelo Congresso Nacional.

Em julgamento realizado em junho de 2014, os ministros do Supremo Tribunal Federal, por sete votos a três, decidiram declarar inconstitucional a resolução editada pela TSE bem como anular parte da lei complementar n.78/93. Sob relatoria dos ministros Gilmar Mendes (ADIns 4947, 5020 e 5028) e Rosa Weber (Adins 4963 e 4965) as ações diretas de inconstitucionalidade serviram de respaldo para uma análise interpretativa de lei infraconstitucional.

O relator Gilmar Mendes considerou legítima a resolução do TSE por entender que ela foi pautada em lei infraconstitucional autorizada pelo próprio Legislativo e que apenas redefiniu a magnitude dos estados de acordo com a população de 2010. Além disso, o ministro salientou a importância da independência da Justiça Eleitoral e rechaçou a medida do Congresso Nacional em derrubar a resolução por meio de decreto que, segundo o ministro, implica em insegurança jurídica.

Para entender a voto da relatora Rosa Weber acerca da matéria, convém retomar ao fato de que os ministros do TSE decidiram alterar os números de Deputados de 13 Estados por meio do parágrafo único da lei complementar n.78 que diz que “feitos os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral fornecerá aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas”. Sob este dispositivo da lei, assim declarou a ministra:

“Ao TSE não compete legislar e sim promover a normatização da legislação eleitoral. Da LC/78 não é possível inferir delegação a legitimar, nos moldes da Constituição Federal e do Código Eleitoral, a edição da resolução 23.389/13”.

Portanto, a ministra observou que a lei complementar não prevê critérios de cálculo de redefinição de bancadas tampouco delega essa decisão ao TSE. Sendo assim, a presente resolução foi fruto de uma iniciativa atípica do Judiciário que produziu direito novo de forma criativa, configurando-se também como instrumento de accountability horizontal, uma vez que assumiu papel do Legislativo que não disciplinou a matéria por meio de lei complementar afim de redefinir as bancadas de acordo com o senso de 2010.

Neste sentido, a maioria dos ministros do STF acolheram os fundamentos jurídicos expostos pela ministra Rosa Weber e declaram inconstitucional o parágrafo único da lei complementar n.78 e, conseqüentemente, a resolução 23.389/13. Sendo assim, o ativismo judicial do TSE proporcionou uma revisão da legislação

infraconstitucional pelo TSE, configurando-se uma espécie de controle mútuo entre os Poderes Legislativo e Judiciário no que tange a interpretação das regras do jogo e na normalização das leis à luz da Constituição Federal.

Em última instância, por meio das análises aqui levantadas, tem-se aqui claramente um exemplo de produção de direito novo por parte do Judiciário Eleitoral que alterou a lógica da competição política por meio de resolução e instigou choque entre os Poderes no que tange a legitimidade de interpretação da lei. Porém, ao contrário da resolução sobre fidelidade partidária, o Supremo Tribunal Federal não se alinhou ao TSE no que diz respeito a matéria, pelo contrário, retificou a decisão da Corte Eleitoral como se fosse uma espécie de contra-judicialização da política.

CONCLUSÃO

O papel das cortes judiciais e a relação com o mundo político ainda constitui-se como um vasto campo de análise a ser explorado pela ciência política. Mais do que isso, pouco ainda se sabe sobre as relações entre os Poderes Legislativo e Judiciário no que tange ao controle mútuo entre os dois poderes que venha a demonstrar como as decisões judiciais afetam a política e, por outro lado, como os atores políticos reagem às decisões judiciais.

Nesta perspectiva, o presente trabalho buscou avaliar o processo de judicialização da política no Brasil por meio do Tribunal Superior Eleitoral e o impacto no sistema político brasileiro no que tange a criação de direito novo bem como na constituição de accountability horizontal entre os poderes legislativo e Judiciário. Partindo da premissa de que o modelo de governança eleitoral favorece a judicialização no Brasil, constatou-se uma continuidade do processo de judicialização da política no país no recorte temporal analisado, uma vez que o TSE, por meio de resoluções, tomou decisões atípicas que alteraram a lógica da competição política e impulsionaram mudanças constitucionais relevantes por meio da reação do Supremo Tribunal Federal e do Congresso Nacional.

A resolução que versou sobre a fidelidade partidária reconheceu que o mandato parlamentar pertence ao partido político e não ao candidato, portanto, reforçando o caráter nacional dos partidos políticos. O cenário político brasileiro pós-88 tem como marca uma expressiva taxa de migração partidária que coloca em xeque a democracia representativa e a própria ligação ideológico-programática entre partido-mandatário. Diante deste cenário, após perder parlamentares que trocaram de partido no início da legislatura 2007- 2010, PPS/PSDB/DEM entraram com mandados de segurança no STF em afim de obter as cadeiras perdidas, fazendo com que a Corte julgasse a matéria à luz da Constituição e reconhecendo a titularidade do mandato por parte do partido político, cabendo ao TSE avaliar as trocas de legenda.

Diante disso, o TSE normatizou a decisão do STF por meio de resolução previa a perda automática do mandato por infidelidade partidária, caracterizando uma decisão jurídica de rule making (criação de regras) não prevista em lei. Em contrapartida, o Congresso Nacional fez uso da estratégia refratária com a aprovação da emenda

constitucional n.91 de 2015 que abre um prazo de 30 dias para que partidos possam trocar de legenda sem a perda do cargo. Sendo assim, a resolução evidencia que a matéria de fidelidade partidária foi disciplinada pela via da judicialização, demonstrando uma espécie de controle mútuo entre os poderes sobre a interpretação constitucional.

A segunda resolução aqui tratada é ainda mais emblemática por ter possibilitado a mobilização de diversos atores do sistema político e versar sobre matéria claramente da *rule making* que é a alteração da magnitude dos distritos eleitorais. Por meio da provocação da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas que requeria o acréscimo de uma cadeira no Estado de acordo com o senso de 2010 divulgado pelo IBGE, o TSE tomou a iniciativa de calcular as bancadas dos Estados de forma criativa e não disciplinada em lei, alterando as bancadas de 13 Estados.

Neste caso, o Congresso Nacional recorreu a estratégia preventiva aprovando em regime de urgência que derrubou a resolução editada pelo TSE com a fundamentação de que a decisão da corte eleitoral é inconstitucional e fere a separação de poderes. O TSE, porém, ratificou posteriormente a própria resolução fazendo com que os Estados que perderam cadeiras recorressem ao Supremo Tribunal Federal afim de derrubar a decisão do TSE pela via das ações diretas de inconstitucionalidade. Ao julgar as ADIns, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional parte da lei complementar n.78 que serviu de base para a decisão do TSE e, conseqüentemente, declarou inconstitucional a própria resolução constitucional.

Portanto, as resoluções aqui analisadas por meio de estudo de caso traz elementos que evidenciam não somente a judicialização da política por parte do TSE e do STF como também uma espécie de controle mútuo entre os Poderes Legislativo e Judiciário sobre a interpretação constitucional e infraconstitucional, estando de um lado o Judiciário na intenção de proteger direitos por meio do ativismo, e de outro lado o Congresso Nacional com o intuito de manter a autonomia institucional do Legislativo e a preservação dos interesses conjunturais da classe política majoritária.

Em última instância, este trabalho constatou a disposição do Judiciário em proteger princípios constitucionais por meio da criação de direito novo que se configura como um fenômeno incomum à democracia. Quando o TSE toma decisões que alteram a lógica da competição política por meio de resoluções que deveriam versar apenas em

caráter regulamentar (art.23 inciso IX/Código Eleitoral), fere-se o princípio democrático da representação política que resguarda ao legislador ordinário, ou seja, ao Congresso Nacional a legitimidade de produzir leis pela via do processo decisório. No mais, o controle mútuo entre os Poderes com destaque na atuação mais ativa do Poder Judiciário na atividade legiferante traz novos desafios de análise para pesquisas futuras acerca da abordagem da judicialização da política e da qualidade da próprio regime democrático.

Referências bibliográficas

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário e política no Brasil. São Paulo: Editora Sumaré: FAPESP, 1997.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Revista de Direito do Estado, 2009.

BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro. Editora Campus, 2000.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas: Brasília, 2006.

CAPPELLETTI, Mauro. Juízes legisladores? Editora Safe, 1993.

DA SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional positivo. PC Editora Ltda, 2013.

FACHIN, Zulmar. Curso de Direito Constitucional. Editora Forense, 2012.

FEREJOHN, John. Judicializing politics, politicizing law. Law and contemporary problems, 2002.

FLEISCHER, D. V. . El impacto de la justicia electoral sob el sistema político brasileño. América Latina Hoy, v. 51, p. 117, 2009.

HABERMAS, Jurgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HALL, Peter A. e **TAYLOR**, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. Revista Lua Nova, no58, 2003.

IMMERGUT, Ellen. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. In Henrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi. Políticas Públicas. Coletânea vol.1, 2007.

KOERNER, Andrei. Ativismo Judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. Novos Estudos, julho, 2013.

LIMA, Sídia Maria Porto. O ativismo judicial e o judiciário eleitoral: um estudo da atividade legislativa do Tribunal Superior Eleitoral. Tese de doutorado. Universidade Federal de Pernambuco, 2011.

MACHADO, Denis Roberto. Direito, política e poder: o Direito como instrumento de ação política. Tese de doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.

MACIEL, Débora Alves; **KOERNER**, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. Revista Lua Nova, n.57, 2002.

MADISON, James; **HAMILTON**, Alexander; **JAY**, John. Os Artigos Federalistas. Apresentação: Isaac Kramnick; tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAIA, Clarissa Fonseca. O ativismo Judicial no âmbito da Justiça Eleitoral. Dissertação de mestrado. Universidade de Fortaleza, 2010.

MARCH, J. G.; **OLSEN**, J.P. Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais na vida política. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v.16, n.31, p.121-142, Nov, 2008.

MARCHETTI, Vitor. Justiça e Competição Eleitoral. 1. ed. Santo André: UFABC, 2013. v. 1. 252p.

MELO, Carlos Ranulfo. Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte. Editora UFMG, 2004.

MOZAFAR, Shaheen e **SCHEDLER**, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance. International Political Science Review, vol.23, no1, pp.5-27, 2002.

NICOLAU, Jairo. Eleições no Brasil: do império aos dias atuais. Editora Zahar, 2012.

_____A participação eleitoral no Brasil. In: A Democracia e os Três Poderes no Brasil. UFMG/IUPERJ, 2002.

O'DONNELL,Guillermo.Accountability horizontal e novas poliarquias.Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n.44,1998.

REIS, Bruno P.W.Sistema eleitoral e financiamento de campanhas no Brasil: desventuras do Poder Legislativo sob um hiperpresidencialismo consociativo. In: A Constituição de 1988 na vida brasileira. São Paulo: Hucitec, 2008.

SADEK, M. T. A Justiça Eleitoral e A Consolidação da Democracia No Brasil. 1. ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1995. v. 1. 225p.

_____ Uma introdução ao estudo da justiça. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Rio de Janeiro, 2010.

TATE, Neal e VALLINDER, T. The Global Expansion of Judicial Power. New York: New York University Press, 1995.

TAYLOR, M. M. A Justiça Eleitoral. In: Fátima Anastasia; Leonardo Avritzer. (Org.). Reforma Política Brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, v. , p. 147-152.

VIANNA, L.W.; CARVALHO, M.A.R.; MELO, M.P.C.; BURGOS, M.B. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro, 1999.

YIN, K. Robert. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZAULI, E. M. Justiça Eleitoral e Judicialização das Eleições no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 102, p. 255-289, 2012.

ANEXO A- TABELA DE SISTEMATIZAÇÃO DOS RESULTADOS DAS RESOLUÇÕES

CASO	ORIGEM	INVASÃO LEGISLATIVA	REPERCUSSÃO	CONSEQUÊNCIA
Número de membros da Câmara e do Senado para as eleições de 2014(Res. n.23.389/2013)	TSE por meio de provocação da AL do Amazonas	Alteração de legislação não prevista em lei	Alteração da magnitude de 13 Estados	Anulação do parágrafo único da lei complementar n.78 por parte do Supremo Tribunal Federal
Resolução da fidelidade partidária para tratar sobre a janela partidária (reação legislativa)	Iniciativa do TSE por meio da consulta do DEM	Regulação de matéria não prevista em lei	Redução do número de movimentações partidárias na Câmara dos Deputados	EC-91/2016 (Janela partidária)

Fonte: elaborado pelo autor.

ANEXO B – PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 1.361-A, DE 2013
(Do Senado Federal)

Susta os efeitos da Resolução nº 23.389, de 9 de abril de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmara Legislativa para as eleições de 2014; tendo parecer do relator, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, designado em Plenário, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação deste (relator: DEP. LEONARDO PICCIANNI).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
(MÉRITO E ART. 54, RICD).

APENSE-SE A ESTE O PDC 915/2013.

APRECIÇÃO:

Proposição sujeita à apreciação do Plenário

S U M Á R I O

I – Projeto inicial

II – Projeto apensado: 915/13

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam suspensos os efeitos da Resolução nº 23.389, de 9 de abril de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que “dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmara Legislativa para as eleições de 2014”.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 31 de outubro de 2013.

Senador Renan Calheiros
Presidente do Senado Federal

RESOLUÇÃO Nº 23.389, DE 9 DE ABRIL DE 2013

Dispõe sobre o número de membros da
Câmara dos Deputados e das Assembleias e
Câmara Legislativa para as eleições de 2014.

O Tribunal Superior Eleitoral, no uso das atribuições que lhe confere o parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, e tendo em vista o disposto nos arts. 27, caput; 32, § 3º; e 45, caput e § 1º, da Constituição Federal, resolve: Art. 1º Para a legislatura que se iniciará em 2015, a representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, observados os resultados do XII Recenseamento Geral do Brasil (Censo 2010) divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, será a seguinte:

CÂMARA DOS DEPUTADOS

ESTADO NÚMERO DE DEPUTADOS

São Paulo 70

Minas Gerais 55

Rio de Janeiro 45

Bahia 39

Rio Grande do Sul 30

Paraná 29

Ceará 24

Pernambuco 24

Pará 21

Maranhão 18

Goiás 17

Santa Catarina 17

Paraíba 10

Amazonas 9

Espírito Santo 9
Acre 8
Alagoas 8
Amapá 8
Distrito Federal 8
Mato Grosso do Sul 8
Mato Grosso 8
Piauí 8
Rio Grande do Norte 8
Rondônia 8
Roraima 8
Sergipe 8
Tocantins 8
TOTAL 513

Art. 2º Em relação à Câmara e Assembleias Legislativas, a legislatura a ser iniciada em 2015 terá o seguinte número de deputados(as):

CÂMARA E ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS

ESTADO NÚMERO DE DEPUTADOS

São Paulo 94
Minas Gerais 79
Rio de Janeiro 69
Bahia 63
Rio Grande do Sul 54
Paraná 53
Ceará 48
Pernambuco 48
Pará 45
Maranhão 42
Goiás 41
Santa Catarina 41
Paraíba 30

Amazonas 27
Espírito Santo 27
Acre 24
Alagoas 24
Amapá 24
Distrito Federal 24
Mato Grosso do Sul 24
Mato Grosso 24
Piauí 24
Rio Grande do Norte 24
Rondônia 24
Roraima 24
Sergipe 24
Tocantins 24
TOTAL 1049

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 915, DE 2013
(Do Sr. Leonardo Gadelha)

Susta os efeitos de Resolução nº 23.389/2013, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que redefiniu o número de Deputados Federais por Unidade da Federação e na readequação da composição da Assembleias Legislativas e Câmara Distrital.

DESPACHO:
APENSE-SE AO PDC 1361/2013.

Art. 1º Ficam sustados os efeitos da Resolução nº 23.389/2013, do Tribunal Superior Eleitoral, que redefiniu o número de Deputados Federais por Unidades da Federação e na

readequação da composição das Assembleias Legislativas e Câmara Distrital, em ofensa direta ao art. 45, § 1º, da Constituição Federal.

Art. 2º Este decreto legislativo entrará em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A decisão **administrativa** tomada pelo egrégio Tribunal Superior Eleitoral, que alterou a composição da representação dos Estados na Câmara dos Deputados e, em consequência, na readequação do número de deputados estaduais nas Assembleias Legislativas e Câmara Distrital, constitui evidente ofensa ao § 1º do art. 45 da Constituição de 1988.

Estudo realizado pelo nobre jurista paraibano e ex-presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) desta Casa, Inaldo Leitão, sobre o qual se baseia este Projeto de Decreto Legislativo, ressalta que o *decisum* atendeu a pedido da Assembleia Legislativa do Amazonas, instrumentalizado na PET N° 95457, protocolada em 06/05/2011, representada pela Procuradoria Geral do Estado, sendo relatora a Ministra Nancy Andrighi.

De fato, somente ao Congresso Nacional caberia a tarefa de refazer essa composição – e através de Lei Complementar. A dicção do precatodispositivo Constitucional é de clareza solar, *verbis*:

“Art. 45.....

“§ 1º. O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados”.

Suficiente seria mencionar a posição do Ministro Marco Aurélio de Mello durante a sessão da Corte Eleitoral que acatou a formulação contida na PET N° 95457, protocolada pela Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Na divergência, pontificou:

“O número de deputados federais deve ser definido pelo Congresso Nacional, com base em lei complementar. Não é dado àquele que opera do Direito a manipulação de nomenclaturas. Não é dado concluir que onde, por exemplo, há exigência de lei no sentido formal e material se pode ter simplesmente uma Resolução em certo processo administrativo”.

A manifestação da Ministra Carmem Lúcia, presidenta do TSE, é também peremptória: *“Não vejo como se considerar que aqui, hoje, houve uma delegação. Reconheço a inconstitucionalidade nesta sessão, que é administrativa, porque tanto administrador, quanto legislador, quanto juiz têm que se submeter à Constituição e às leis da República”.*

A Resolução nº 23.389, publicada no Diário Oficial da União em 27 de maio de 2013, alterou o número de representantes dos Estados Federados na Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas e Câmara Distrital, em evidente ofensa ao **princípio da separação dos Poderes**, a teor do art. 2º da Lei Fundamental. Ademais disto, contrariou o art. 22 da Carta de 1988, ao legislar sobre matéria eleitoral.

De fato, o poder regulamentar do TSE restringe-se (Código Eleitoral, art. 23, XI) a *“expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código”*. Entenda-se por “expedir instruções” como atos que não modifiquem ou alterem o ordenamento jurídico e que não podem ir além de sua interpretação. Nessa linha, a Resolução sob comento, como quaisquer outras emanadas da Corte Eleitoral, não podem ter força de lei em sentido formal.

Ocorreu, pois, na espécie, **invasão de competência legislativa** pelo egrégio Tribunal Superior Eleitoral em matéria eleitoral, privativa do Congresso Nacional, o que se traduz, também, em violação ao **princípio da legalidade**.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 267, relator o Ministro Celso de Mello, o Supremo Tribunal Federal assentou:

*“A norma consubstanciada no art. 45, § 1º, da Constituição Federal de 1988, reclama e necessita, para efeito de sua plena aplicabilidade, de integração normativa, a ser operada mediante intervenção legislativa do Congresso Nacional (*interpositivo legislatoris*), pela edição de lei complementar, que constitui o único e exclusivo instrumento juridicamente idôneo, apto a viabilizar e concretizar a fixação do número de Deputados Federais por Estadao membro” (excerto).*

Assim, resta indubitado que descabe à Corte Eleitoral editar resolução para alterar a composição da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas e Câmara Distrital, procedimento que só pode ser instrumentalizado através de Lei Complementar chancelada pelo Congresso Nacional.

Diante de tal circunstância, outro remédio não resta a esta Casa senão a aprovação do presente Decreto Legislativo para sustar os efeitos da Resolução TSE nº 23.389/2013, cuja conclusão se dará no Senado Federal, com suporte no art. 49, XI, da Constituição Federal, que estabelece como competência exclusiva do Congresso Nacional “**zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros poderes**”. Estou certo de que contarei com o apoio dos meus pares para a aprovação da presente proposição legislativa, como forma de restabelecer a competência do Congresso Nacional.

Sala das Sessões, em 5 de junho de 2013
Deputado Federal LEONARDO
GADELHA
PSC-PB

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

**TÍTULO III
DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO**

**CAPÍTULO II
DA UNIÃO**

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

- II - desapropriação;
- III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
- V - serviço postal;
- VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
- VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; VIII - comércio exterior e interestadual;
- IX - diretrizes da política nacional de transportes;
- X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
- XI - trânsito e transporte;
- XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
- XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;
- XIV - populações indígenas;
- XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
- XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes; *(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012, publicada no DOU de 30/3/2012, produzindo efeitos 120 dias após a publicação)*
- XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XX - sistemas de consórcios e sorteios;
- XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
- XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
- XXIII - seguridade social;
- XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;
- XXV - registros públicos;
- XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;
- XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito

Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; *(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. *(Parágrafo único com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)*

TÍTULO IV
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES
CAPÍTULO I
DO PODER LEGISLATIVO

Seção I
Do Congresso Nacional

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§ 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes.

Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

.....
Seção II
Das Atribuições do Congresso Nacional
.....

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a

permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

VI - mudar temporariamente sua sede;

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; *(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

VIII – fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; *(Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações

sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada. (*“Caput” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994*)

§ 1º Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados ou a qualquer de suas comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. (*Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994*).

.....
.....
LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965

Institui o Código Eleitoral.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que sanciono a seguinte Lei, aprovada pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 4º, *caput*, do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964.

.....
PARTE SEGUNDA
DOS ÓRGÃOS DA JUSTIÇA ELEITORAL

.....
TÍTULO I
DO TRIBUNAL SUPERIOR

.....
Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:

- I - elaborar o seu regimento interno;
- II - organizar a sua Secretaria e a Corregedoria Geral, propondo ao Congresso Nacional a criação ou extinção dos cargos administrativos e a fixação dos respectivos vencimentos, provendo-os na forma da lei;
- III - conceder aos seus membros licença e férias, assim como afastamento do exercício dos cargos efetivos;

- IV - aprovar o afastamento do exercício dos cargos efetivos dos juizes dos Tribunais Regionais Eleitorais;
- V - propor a criação de Tribunal Regional na sede de qualquer dos Territórios;
- VI - propor ao Poder Legislativo o aumento do número dos juizes de qualquer Tribunal Eleitoral, indicando a forma desse aumento;
- VII - fixar as datas para as eleições de Presidente e Vice Presidente da República, senadores e deputados federais, quando não o tiverem sido por lei;
- VIII - aprovar a divisão dos Estados em zonas eleitorais ou a criação de novas zonas;
- IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;
- X - fixar a diária do Corregedor Geral, dos Corregedores Regionais e auxiliares em diligência fora da sede;
- XI - enviar ao Presidente da República a lista tríplice organizada pelos Tribunais de Justiça nos termos do art. 25;
- XII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político;
- XIII - autorizar a contagem dos votos pelas mesas receptoras nos Estados em que essa providência for solicitada pelo Tribunal Regional respectivo;
- XIV - requisitar força federal necessária ao cumprimento da lei, de suas próprias decisões ou das decisões dos Tribunais Regionais que o solicitarem, e para garantir a votação e a apuração; *(Inciso com redação dada pela Lei nº 4.961, de 4/5/1966)*
- XV - organizar e divulgar a Súmula de sua jurisprudência;
- XVI - requisitar funcionário da União e do Distrito Federal quando o exigir o acúmulo ocasional do serviço de sua Secretaria;
- XVII - publicar um boletim eleitoral;
- XVIII - tomar quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução da legislação eleitoral.

Art. 24. Compete ao Procurador Geral, como Chefe do Ministério Público Eleitoral:

- I - assistir às sessões do Tribunal Superior e tomar parte nas discussões;
- II - exercer a ação pública e promovê-la até final, em todos os feitos de competência originária do Tribunal;
- III - officiar em todos os recursos encaminhados ao Tribunal;

IV - manifestar-se, por escrito ou oralmente, em todos os assuntos submetidos à deliberação do Tribunal, quando solicitada sua audiência por qualquer dos juízes, ou por iniciativa sua, se entender necessário;

V - defender a jurisdição do Tribunal;

VI - representar ao Tribunal sobre a fiel observância das leis eleitorais, especialmente quanto à sua aplicação uniforme em todo o País;

VII - requisitar diligências, certidões e esclarecimentos necessários ao desempenho de suas atribuições;

VIII - expedir instruções aos órgãos do Ministério Público junto aos Tribunais Regionais; IX - acompanhar, quando solicitado, o Corregedor Geral, pessoalmente ou por intermédio de Procurador que designe, nas diligências a serem realizadas.

.....

RESOLUÇÃO Nº 23.389

Dispõe sobre o número de membros da
Câmara dos Deputados e das Assembleias e
Câmara Legislativa para as eleições de 2014.

O Tribunal Superior Eleitoral, no uso das atribuições que lhe confere o parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, e tendo em vista o disposto nos arts. 27, caput; 32, § 3º; e 45, caput e § 1º, da Constituição Federal, resolve: Art. 1º Para a legislatura que se iniciará em 2015, a representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, observados os resultados do XII Recenseamento Geral do Brasil (Censo 2010) divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, será a seguinte:

Câmara dos Deputados

Estado	Número de Deputados
São Paulo	70
Minas Gerais	55
Rio de Janeiro	45
Bahia	39
Rio Grande do Sul	30
Paraná	29

Ceará	24
Pernambuco	24
Pará	21
Maranhão	18
Goiás	17
Santa Catarina	17
Paraíba	10
Amazonas	09
Espirito Santo	09
Acre	08
Alagoas	08
Amapá	08
Distrito Federal	08
Mato Grosso do Sul	08
Mato Grosso	08
Piauí	08
Rio Grande do Norte	08
Rondônia	08
Roraima	08
Sergipe	08
Tocantins	08
Total	513

Art. 2º Em relação à Câmara e Assembleias Legislativas, a legislatura a ser iniciada em 2015 terá o seguinte número de deputados(as):

Câmara e Assembleias Legislativas

Estado	Número de Deputados
São Paulo	94
Minas Gerais	79
Rio de Janeiro	69
Bahia	63
Rio Grande do Sul	54
Paraná	53
Ceará	48
Pernambuco	48
Pará	45
Maranhão	42
Goiás	41
Santa Catarina	41
Paraíba	30
Amazonas	27
Espirito Santo	27
Acre	24
Alagoas	24
Amapá	24
Distrito Federal	24
Mato Grosso do Sul	24
Mato Grosso	24
Piauí	24
Rio Grande do Norte	24
Rondônia	24
Roraima	24
Sergipe	24
Tocantins	24
Total	1049

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de abril de 2013.

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (Med. Liminar) - 267

Origem: DISTRITO FEDERAL Entrada no STF: 23/04/1990

Relator: MINISTRO CELSO DE MELLO Distribuído: 19900424

Partes: Requerente: GOVERNADOR DO ESTADO DE SAO PAULO (CF 103 , 00V 2)

Requerido :MESA DA CAMARA DOS DEPUTADOS TRIBUNAL SUPERIOR
ELEITORAL

Dispositivo Legal Questionado

INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO

" POR OMISSAO " da Mesa da Camara dos Deputados em ornar efetivo o disposto no paragrafo 001 ° do artigo 045 da CONSTITUICAO FEDERAL de 1988 ; e da Resolucao nº 16336 de 22 de março de 1990 do Tribunal Superior Eleitoral – TSE

Que fixa e 060 o numero de Deputados Federais por Sao Paulo .

Aumento da bancada paulista - vagas

.....
Decisão Monocrática Final

O Ministério Público Federal, em parecer da lavra da então Subprocuradora-Geral da República, Dra. Anadyr de Mendonça Rodrigues, aprovado pelo eminente Procurador-Geral da República, Dr. GERALDO BRINDEIRO, opinou pela extinção deste processo de controle abstrato de constitucionalidade, em virtude da perda superveniente de seu objeto, considerada a edição da Lei Complementar nº 78, de 30/12/93 (fls. 127/130).

Essa douta manifestação da Procuradoria-Geral da República acha-se consubstanciada em parecer assim ementado (fls. 127):

"Cessaçõ da vigência - em razão da superveniência de Lei Complementar dispondo sobre a matéria - das normas impugnadas em face da Constituição Federal: faz com que a argüição de inconstitucionalidade perca a razão de ser, com o que fica a Ação Direta de Inconstitucionalidade prejudicada, por perecimento de seu objeto. Ação Direta de Inconstitucionalidade suscetível de ser declarada extinta, sem julgamento do mérito."
(grifei)

Entendo assistir plena razão ao Ministério Público Federal, pois a edição superveniente do diploma legislativo reclamado nesta sede processual teve o condão de suprir a omissão apontada pelo autor da presente ação direta.

Vê-se, portanto, que se registra, no caso ora em exame, a ocorrência de típica hipótese configuradora de prejudicialidade da presente ação direta.

Na realidade, com a promulgação da Lei Complementar nº 78/93, realizou-se, de maneira efetiva, o adimplemento, por parte do Poder Público, de sua obrigação constitucional de legislar plenamente sobre o tema versado no art. 45, § 1º, da Constituição da República. Cabe referir, neste ponto, que o parecer da douta Procuradoria-Geral da República – que propôs o reconhecimento da prejudicialidade da presente ação direta - encontra apoio em entendimento jurisprudencial prevalecente nesta Suprema Corte (ADI 480-DF, Rel. Min. PAULO BROSSARD - ADI 877-DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO): "SUPERVENIÊNCIA DA LEI RECLAMADA E PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO PARCIAL.

- O estado de incompleta regulamentação legislativa de determinada prescrição constitucional, quando resulte suprido por efeito de ulterior complementação normativa, importa em prejudicialidade da ação direta, em virtude da perda superveniente de seu objeto." (ADI 1.484-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO - in Informativo/STF nº 244/2001).

A inviabilidade da presente ação direta, em decorrência da razão ora mencionada, impõe uma observação final: no desempenho dos poderes processuais de que dispõe, assiste, ao Ministro- Relator, competência plena para exercer, monocraticamente, o controle das ações, pedidos ou recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal, legitimando-se, em conseqüência, os atos decisórios que, nessa condição, venha a praticar.

Cumprе аcentuar, neste ponto, que o Pleno do Supremo Tribunal Federal reconheceu a inteira validade constitucional da norma legal que inclui, na esfera de atribuições do Relator, a competência para negar trânsito, em decisão monocrática, a recursos, pedidos ou ações, quando incabíveis, estranhos à competência desta Corte, intempestivos, sem objeto ou que veiculem pretensão incompatível com a jurisprudência predominante do Tribunal (RTJ 139/53 - RTJ 168/174-175).

Nem se alegue que esse preceito legal implicaria transgressão ao princípio da colegialidade, eis que o postulado em questão sempre restará preservado ante a possibilidade de submissão da decisão singular ao controle recursal dos órgãos

colegiados no âmbito do Supremo Tribunal Federal, consoante esta Corte tem reiteradamente proclamado (Ag 159.892-SP (AgRg), Rel. Min. CELSO DE MELLO – RE 222.285-SP (AgRg), Rel. Min. CARLOS VELLOSO).

Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, e acolhendo, ainda, como razão de decidir, o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, julgo extinto este processo de controle abstrato de constitucionalidade, em virtude da perda superveniente de seu objeto.

Arquivem-se os presentes autos.

Publique-se.

Brasília , 01 de agosto de 2002 .

**PARECER DO RELATOR, PELA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E
JUSTIÇA E DE CIDADANIA, AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº
1.361, DE 2013.**

O SR. LEONARDO PICCIANI (PMDB-RJ. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, trata-se de Projeto de Decreto Legislativo oriundo do Senado Federal, que visa restabelecer as competências do Congresso Nacional, que foram violadas por uma decisão, por um ato administrativo do Tribunal Superior Eleitoral, o que nem o Constituinte originário o fez.

O Constituinte originário preservou, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quando da transição para a Constituição de 1988, a irredutibilidade da representação dos Estados na Câmara dos Deputados.

Por essas razões, o Projeto é constitucional, jurídico, tem técnica legislativa, e, no mérito, somos pela aprovação.

FIM DO DOCUMENTO

Fonte: Câmara dos Deputados.

ANEXO C- RESULTADO DA VOTAÇÃO DO PDC Nº 1361/2013 - PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Início da votação: 27/11/2013 às 21h02

Término da votação: 27/11/2103 às 21h23

Presidente: Henrique Eduardo Alves

Resultado: SIM: **230** votos NÃO: **60** ABSTENÇÃO: **8** TOTAL DA VOTAÇÃO: **298**

OBSTRUÇÃO: **22**

Orientação das bancadas:

PT:

Liberado

PMDB:

Liberado

PP/Pros:

Liberado

PSDB:

Liberado

PSD:

Liberado

PR/PTdoB/PRP:

Liberado

PSB:

Liberado

DEM:

Liberado

Solidariedade:

Não

PTB:

Liberado

PDT:

Liberado

PCdoB:

Liberado

PSC:

Liberado

PRB:

Liberado

PPS:

Liberado

Repr.PMN:

Liberado

Minoria:

Liberado

Votação por Unidade da Federação:**Roraima (RR)**

Chico das Verduras	PRP	PR/PTdoB/PR P	Não
Edio Lopes	PMDB		Não
Jhonatan de Jesus	PRB		Não
Luciano Castro	PR	PR/PTdoB/PR P	Não
Paulo Cesar Quartiero	DEM		Obstrução
Total Roraima: 5			

Amapá (AP)

Dalva Figueiredo	PT		Não
Davi Alcolumbre	DEM		Obstrução
Evandro Milhomen	PCdoB		Não
Total Amapá: 3			

Pará (PA)

Asdrubal Bentes	PMDB		Não
Beto Faro	PT		Obstrução
Cláudio Puty	PT		Obstrução
Dudimar Paxiuba	PROS	PpPros	Não
Giovanni Queiroz	PDT		Sim
José Priante	PMDB		Obstrução
Lira Maia	DEM		Sim
Lúcio Vale	PR	PrPtdobPrp	Sim
Nilson Pinto	PSDB		Sim
Zé Geraldo	PT		Não
Total Pará: 10			

Amazonas (AM)

Átila Lins	PSD		Sim
Dr. Luiz Fernando	PSD		Abstenção
Francisco Praciano	PT		Abstenção
Henrique Oliveira	Solidarie d		Sim
Rebecca Garcia	PP	PpPros	Sim

Total Amazonas: 5			
Rondonia (RO)			
Anselmo de Jesus	PT		Não
Carlos Magno	PP	PpPros	Não
Marcos Rogério	PDT		Sim
Marinha Raupp	PMDB		Não
Moreira Mendes	PSD		Não
Padre Ton	PT		Não
Total Rondonia: 6			
Acre (AC)			
Gladson Cameli	PP	PpPros	Sim
Henrique Afonso	PV		Sim
Perpétua Almeida	PCdoB		Não
Taumaturgo Lima	PT		Não
Total Acre: 4			
Tocantins (TO)			
Júnior Coimbra	PMDB		Não
Lázaro Botelho	PP	PpPros	Não
Osvaldo Reis	PMDB		Não
Professora Dorinha Seabra Rezende	DEM		Não
Total Tocantins: 4			
Maranhão (MA)			
Alberto Filho	PMDB		Não
Carlos Brandão	PSDB		Não
Costa Ferreira	PSC		Não
Davi Alves Silva Júnior	PR	PrPtdobPrp	Não
Domingos Dutra	Solidarie d		Não
Francisco Escórcio	PMDB		Não
Hélio Santos	PSDB		Sim
Lourival Mendes	PTdoB	PrPtdobPrp	Não
Pinto Itamaraty	PSDB		Não
Waldir Maranhão	PP	PpPros	Sim
Total Maranhão: 10			

Ceará (CE)

André Figueiredo	PDT		Sim
Antonio Ballmann	PROS	PpPros	Sim
Ariosto Holanda	PROS	PpPros	Sim
Danilo Forte	PMDB		Sim
Eudes Xavier	PT		Sim
Gera Arruda	PMDB		Sim
João Ananias	PCdoB		Sim
José Airton	PT		Não
José Linhares	PP	PpPros	Sim
Mário Feitoza	PMDB		Sim
Raimundo Gomes de Matos	PSDB		Sim
Total Ceará: 11			

Piauí (PI)

Assis Carvalho	PT		Não
Iracema Portella	PP	PpPros	Não
Jesus Rodrigues	PT		Não
Júlio Cesar	PSD		Não
Marcelo Castro	PMDB		Não
Marllos Sampaio	PMDB		Não
Nazareno Fonteles	PT		Não
Osmar Júnior	PCdoB		Não
Paes Landim	PTB		Não
Total Piauí: 9			

Rio Grande do Norte (RN)

Felipe Maia	DEM		Não
Paulo Wagner	PV		Não
Total Rio Grande do Norte: 2			

Paraíba (PB)

Benjamin Maranhão	Solidarie d		Não
Damião Feliciano	PDT		Não
Hugo Motta	PMDB		Não
Leonardo Gadelha	PSC		Não
Luiz Couto	PT		Não

Manoel Junior	PMDB		Não
Ruy Carneiro	PSDB		Não
Wellington Roberto	PR	PrPtdobPrp	Não
Wilson Filho	PTB		Não
Total Paraíba: 9			
Pernambuco (PE)			
Augusto Coutinho	Solidarie d		Não
Carlos Eduardo Cadoca	PCdoB		Não
Fernando Coelho Filho	PSB		Não
Fernando Ferro	PT		Não
Gonzaga Patriota	PSB		Não
Inocêncio Oliveira	PR	PrPtdobPrp	Não
João Paulo Lima	PT		Não
Jorge Corte Real	PTB		Não
José Augusto Maia	PROS	PpPros	Não
José Chaves	PTB		Não
Mendonça Filho	DEM		Não
Pastor Eurico	PSB		Não
Pedro Eugênio	PT		Não
Raul Henry	PMDB		Não
Sergio Guerra	PSDB		Não
Silvio Costa	PSC		Não
Vilalba	PP	PpPros	Não
Total Pernambuco: 17			
Alagoas (AL)			
Alexandre Toledo	PSB		Não
Francisco Tenório	PMN		Não
Givaldo Carimbão	PROS	PpPros	Não
João Lyra	PSD		Não
Paulão	PT		Não
Renan Filho	PMDB		Não
Total Alagoas: 6			
Sergipe (SE)			
Almeida Lima	PMDB		Não

Andre Moura	PSC		Não
Mendonça Prado	DEM		Obstrução
Rogério Carvalho	PT		Abstenção
Valadares Filho	PSB		Não
Total Sergipe: 5			
Bahia (BA)			
Amauri Teixeira	PT		Não
Antonio Brito	PTB		Não
Antonio Imbassahy	PSDB		Sim
Arthur Oliveira Maia	Solidariedade		Abstenção
Colbert Martins	PMDB		Não
Daniel Almeida	PCdoB		Não
Edson Pimenta	PSD		Sim
Erivelton Santana	PSC		Não
Fábio Souto	DEM		Não
Félix Mendonça Júnior	PDT		Sim
Geraldo Simões	PT		Não
João Leão	PP	PpPros	Não
José Carlos Araújo	PSD		Não
José Nunes	PSD		Sim
José Rocha	PR	PrPtdobPrp	Sim
Josias Gomes	PT		Não
Jutahy Junior	PSDB		Sim
Lucio Vieira Lima	PMDB		Não
Luiz Alberto	PT		Não
Luiz Argôlo	Solidariedade		Não
Luiz de Deus	DEM		Obstrução
Márcio Marinho	PRB		Não
Marcos Medrado	Solidariedade		Não
Mário Negromonte	PP	PpPros	Não
Oziel Oliveira	PDT		Sim

Paulo Magalhães	PSD		Não
Sérgio Brito	PSD		Não
Waldenor Pereira	PT		Não
Zezéu Ribeiro	PT		Não
Total Bahia: 29			
Minas Gerais (MG)			
Ademir Camilo	PROS	PpPros	Sim
Aelton Freitas	PR	PrPtdobPrp	Não
Aracely de Paula	PR	PrPtdobPrp	Sim
Carlos Melles	DEM		Sim
Dimas Fabiano	PP	PpPros	Abstenção
Domingos Sávio	PSDB		Sim
Eduardo Azeredo	PSDB		Sim
Eduardo Barbosa	PSDB		Não
Fábio Ramalho	PV		Sim
João Magalhães	PMDB		Sim
Leonardo Quintão	PMDB		Sim
Lincoln Portela	PR	PrPtdobPrp	Sim
Luis Tibé	PTdoB	PrPtdobPrp	Sim
Marcos Montes	PSD		Sim
Marcus Pestana	PSDB		Sim
Nilmário Miranda	PT		Não
Odair Cunha	PT		Abstenção
Padre João	PT		Não
Rodrigo de Castro	PSDB		Sim
Silas Brasileiro	PMDB		Não
Weliton Prado	PT		Sim
Total Minas Gerais: 21			
Espírito Santo (ES)			
Camilo Cola	PMDB		Não
Cesar Colnago	PSDB		Não
Dr. Jorge Silva	PROS	PpPros	Não
Iriny Lopes	PT		Não

Lauriete	PSC		Não
Lelo Coimbra	PMDB		Não
Manato	Solidarie d		Não
Paulo Foletto	PSB		Não
Rose de Freitas	PMDB		Não
Sueli Vidigal	PDT		Sim
Total Espírito Santo: 10			

Rio de Janeiro (RJ)

Alessandro Molon	PT		Não
Alfredo Sirkis	PSB		Sim
Andreia Zito	PSDB		Não
Arolde de Oliveira	PSD		Obstrução
Celso Jacob	PMDB		Não
Deley	PTB		Não
Dr. Carlos Alberto	PMN		Abstençã o
Dr. Paulo César	PR	PrPtdobPrp	Não
Edson Ezequiel	PMDB		Não
Edson Santos	PT		Não
Eduardo Cunha	PMDB		Não
Felipe Bornier	PSD		Não
Fernando Lopes	PMDB		Não
Glauber Braga	PSB		Não
Hugo Leal	PROS	PpPros	Não
Jair Bolsonaro	PP	PpPros	Não
Jorge Bittar	PT		Não
Manuel Rosa Neca	PR	PrPtdobPrp	Não
Marcelo Matos	PDT		Não
Miro Teixeira	PROS	PpPros	Sim
Paulo Feijó	PR	PrPtdobPrp	Não
Rodrigo Maia	DEM		Não
Romário	PSB		Não
Simão Sessim	PP	PpPros	Art. 17

Stepan Nercessian	PPS		Não
Vitor Paulo	PRB		Não
Zoinho	PR	PrPtdobPrp	Não
Total Rio de Janeiro: 27			
São Paulo (SP)			
Abelardo Camarinha	PSB		Abstenção
Bruna Furlan	PSDB		Não
Carlos Roberto	PSDB		Abstenção
Carlos Sampaio	PSDB		Sim
Devanir Ribeiro	PT		Não
Dr. Ubiali	PSB		Não
Duarte Nogueira	PSDB		Sim
Edinho Araújo	PMDB		Não
Eli Correa Filho	DEM		Não
Francisco Chagas	PT		Não
Guilherme Campos	PSD		Não
Iara Bernardi	PT		Sim
Ivan Valente	PSOL		Sim
Janete Rocha Pietá	PT		Não
Jefferson Campos	PSD		Não
Jorge Tadeu Mudalen	DEM		Obstrução
José Mentor	PT		Sim
Keiko Ota	PSB		Não
Luiz Fernando Machado	PSDB		Sim
Luiza Erundina	PSB		Não
Mara Gabrilli	PSDB		Sim
Marcelo Aguiar	DEM		Sim
Nelson Marquezelli	PTB		Não
Pastor Marco Feliciano	PSC		Sim
Paulo Pereira da Silva	Solidarie d		Não
Paulo Teixeira	PT		Não
Penna	PV		Abstenção

			o
Renato Simões	PT		Sim
Ricardo Berzoini	PT		Não
Roberto de Lucena	PV		Sim
Roberto Freire	PPS		Sim
Salvador Zimbaldi	PROS	PpPros	Não
Tiririca	PR	PrPtdobPrp	Sim
Vanderlei Siraque	PT		Não
Vaz de Lima	PSDB		Não
Vicente Candido	PT		Não
Vicentinho	PT		Não
Walter Feldman	PSB		Sim
Walter Ihoshi	PSD		Não
William Dib	PSDB		Não
Total São Paulo: 40			
Mato Grosso (MT)			
Carlos Bezerra	PMDB		Não
Júlio Campos	DEM		Sim
Nilson Leitão	PSDB		Abstençã o
Ságuas Moraes	PT		Não
Valtenir Pereira	PROS	PpPros	Não
Wellington Fagundes	PR	PrPtdobPrp	Sim
Total Mato Grosso: 6			
Distrito Federal (DF)			
Augusto Carvalho	Solidarie d		Não
Erika Kokay	PT		Sim
Izalci	PSDB		Não
Luiz Pitiman	PSDB		Não
Policarpo	PT		Não
Reguffe	PDT		Não
Total Distrito Federal: 6			
Goiás (GO)			
Armando Vergílio	Solidarie d		Não

Flávia Morais	PDT		Não
Heuler Cruvinel	PSD		Sim
Íris de Araújo	PMDB		Não
João Campos	PSDB		Não
Jovair Arantes	PTB		Não
Leandro Vilela	PMDB		Não
Pedro Chaves	PMDB		Não
Roberto Balestra	PP	PpPros	Abstenção
Sandes Júnior	PP	PpPros	Não
Thiago Peixoto	PSD		Não
Total Goiás: 11			

Mato Grosso do Sul (MS)

Akira Otsubo	PMDB		Não
Fábio Trad	PMDB		Não
Geraldo Resende	PMDB		Não
Mandetta	DEM		Obstrução
Marçal Filho	PMDB		Não
Total Mato Grosso do Sul: 5			

Paraná (PR)

Abelardo Lupion	DEM		Não
Alfredo Kaefer	PSDB		Não
Cida Borghetti	PROS	PpPros	Não
Edmar Arruda	PSC		Não
Eduardo Sciarra	PSD		Não
Fernando Francischini	Solidariedade		Não
Hermes Parcianello	PMDB		Não
João Arruda	PMDB		Não
Leopoldo Meyer	PSB		Não
Luiz Carlos Hauzy	PSDB		Não
Luiz Nishimori	PR	PrPtdobPrp	Não
Marcelo Almeida	PMDB		Não
Nelson Meurer	PP	PpPros	Não
Nelson Padovani	PSC		Não

Odílio Balbinotti	PMDB		Não
Osmar Serraglio	PMDB		Não
Rosane Ferreira	PV		Não
Rubens Bueno	PPS		Não
Sandro Alex	PPS		Não
Takayama	PSC		Não
Zeca Dirceu	PT		Não
Total Paraná: 21			
Santa Catarina (SC)			
Celso Maldaner	PMDB		Sim
Edinho Bez	PMDB		Abstenção
Esperidião Amin	PP	PpPros	Sim
João Pizzolatti	PP	PpPros	Sim
Marco Tebaldi	PSDB		Sim
Onofre Santo Agostini	PSD		Abstenção
Paulo Bornhausen	PSB		Sim
Ronaldo Benedet	PMDB		Sim
Total Santa Catarina: 8			
Rio Grande do Sul (RS)			
Alceu Moreira	PMDB		Não
Assis Melo	PCdoB		Não
Beto Albuquerque	PSB		Não
Darcísio Perondi	PMDB		Não
Eliseu Padilha	PMDB		Não
Fernando Marroni	PT		Não
Giovani Cherini	PDT		Não
Henrique Fontana	PT		Não
Jerônimo Goergen	PP	PpPros	Não
Jose Stédile	PSB		Não
Luis Carlos Heinze	PP	PpPros	Não
Marco Maia	PT		Não
Nelson Marchezan Junior	PSDB		Não
Onyx Lorenzoni	DEM		Não

Osmar Terra	PMDB		Não
Renato Molling	PP	PpPros	Não
Vieira da Cunha	PDT		Não
Total Rio Grande do Sul: 17			

Fonte: Câmara dos Deputados.

[http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?
link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/default.asp?datDia=27/11/2013&numS
essao=390](http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/votacao/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/default.asp?datDia=27/11/2013&numSessao=390)