

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.033 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
IMPTE.(S)	: RODRIGO SOBRAL ROLLEMBERG
ADV.(A/S)	: MARIA CLAUDIA BUCCHIANERI PINHEIRO
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança preventivo, com pedido de medida liminar, impetrado pelo Exmo. Sr. Senador Rodrigo Sobral Rollemberg, em que se aduz a violação do devido processo legislativo quanto à tramitação do PL nº 4.470/2012, o qual estabeleceria *“que a migração partidária que ocorrer durante a legislatura, não importará na transferência dos recursos do fundo partidário e do horário de propaganda eleitoral no rádio e na televisão”*.

Aponta-se como autoridade coatora tanto (1) a Câmara dos Deputados – por já ter procedido à votação, à aprovação e ao envio do Projeto de Lei nº 4.470/2012, supostamente viciado, ao plenário do Senado Federal, para posterior deliberação, como (2) o Exmo. Sr. Presidente do Senado Federal, tendo em vista que poderá vir a incluir, a qualquer momento, o referido projeto de lei em pauta de votação.

O impetrante alega que, logo após o julgamento da ADI 4.430 (Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, ata de julgamento publicada em 9.8.2012), que dispôs expressamente sobre o tema, houve a apresentação do referido projeto de lei (de autoria do Deputado Edinho Araújo – PMDB/SP), com disposições que colidiriam com os termos da mencionada decisão desta Corte acerca da adequada interpretação de dispositivos constitucionais e legais.

Afirma, ainda, que, após ficar sem tramitação desde meados de 2012, o projeto de lei em questão passou a tramitar no ano de 2013, com aprovação rápida de adoção de regime de urgência na Câmara dos Deputados, com o nítido objetivo de prejudicar a formação de novas agremiações partidárias de oposição (em fase avançada de criação, a

saber: partido “Rede” e partido “Solidariedade”), bem como a fusão de agremiações partidárias de oposição (PPS e PMN): *“fusão ao final aprovada pelas agremiações em congresso ocorrido no último dia 17/04, quarta-feira”*.

Assevera que se trata de uma manobra arbitrária, casuística e inconstitucional da maioria parlamentar para obstaculizar a criação de novas agremiações partidárias antes das eleições gerais de 2014, por meio de utilização inadequada do processo legislativo como forma de sufocamento da legítima mobilização das minorias parlamentares que intentariam formar novos partidos políticos (já em estado avançado e com notoriedade nacional).

Alega que, ao se permitir a migração de parlamentares para novos partidos criados, sem que com isso ocorra a transferência proporcional dos recursos do fundo partidário e do horário de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, haveria, de fato, uma verdadeira barreira ou desestímulo à criação de novas agremiações políticas, em evidente frustração da norma constitucional (art. 17, *caput* e §3º, CF/88).

Assevera, ainda, que a proposição do referido projeto de lei é diametralmente oposta às diretrizes definidas na decisão tomada por esta Corte no recente julgamento da ADI 4.430, o que pode ser constatado por simples cotejo analítico.

Em síntese, afirma que a plausibilidade do seu direito líquido e certo consiste na demonstração do abuso de poder legislativo, o que se verificaria a partir dos seguintes aspectos: (1) tramitação de projeto de lei casuisticamente forjado para prejudicar destinatários certos e definidos na presente legislatura; (2) esvaziamento do direito fundamental à livre criação de novos partidos e do pluralismo político, nos termos em que definido pelo STF na decisão proferida na ADI 4430; (3) esmagamento e sufocamento de novos movimentos políticos; (4) quebra do princípio da igualdade entre partidos, ainda que permitida certa gradação de tratamento diferenciado; (5) discriminação indevida pela criação de parlamentares de primeira e de segunda categorias; (6) excepcionalidade do caso.

Dessa forma, o impetrante afirma ser essencial a impetração do

presente *writ* para defender seu direito líquido e certo de “*não se submeter à votação de proposta legislativa que, além de claramente ofensiva à Constituição da República, foi casuística, abusiva e ilicitamente forjada com o espúrio propósito de atingir, especificamente, pela via da lei, determinados movimentos políticos, que se pretende esvaziar.*”

Ademais, o perigo da demora se evidenciaria pela iminente possibilidade de o projeto de lei vir a ser apresentado para votação no Senado Federal, onde já foi recebido e tramita como PLC 14/2013. Nesse sentido, ainda destaca: “*mais do que isso, por volta das 20h de hoje [23.04.2013], foi lido pela Mesa e encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça, havendo fundado receio – considerado o ritmo de tramitação, que é próprio de maiorias opressoras – de que venha a ser votado amanhã, 24/04, quarta-feira.*”

Requer o deferimento da medida liminar para “*que seja sustada a tramitação do PL 4.470/2012, preservando-se o direito líquido e certo do impetrante em não ter que aturar, como verdadeiro co-partícipe, na discussão e votação de proposição evidentemente casuística, abusiva, utilizada com o claro e desvirtuado propósito de discriminar e perseguir grupos políticos minoritários perfeitamente individualizáveis, e plurimamente inconstitucional, consoante já o disse o Supremo Tribunal Federal, há poucos meses atrás, nos autos da ADI 4.430.*”

No mérito, pede a concessão, “*em definitivo, da ordem mandamental, confirmando-se a liminar anteriormente deferida, para que referido projeto de lei seja definitivamente arquivado, considerando-se que sua mera tramitação, casuística e abusiva, além de se qualificar como causa de sensível perturbação institucional, ofende de morte os postulados básicos, centrais e fundantes da ordem constitucional, tais como o pluripartidarismo, a igualdade entre agremiações partidárias, o direito à livre criação de partidos, elementos sem os quais resta substancialmente comprometida a própria sobrevivência de nosso sistema democrático.*”

Decido.

I - O CABIMENTO E OS LIMITES DO MANDADO DE SEGURANÇA PARA O CONTROLE DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

Preliminarmente, destaco que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite o controle de constitucionalidade prévio dos atos legislativos, não obstante o seu caráter político, *“sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional”* (MS 24.849, Pleno, Rel. Celso de Mello, DJ 29.9.2006). O Tribunal reconhece, ainda, a legitimidade ativa dos parlamentares para provocar esse controle por meio da impetração do mandado de segurança (MS 24.356/DF, rel. Carlos Velloso, Pleno, DJ 12.09.2003).

É também firme o posicionamento desta Corte no sentido do cabimento de mandado de segurança para *“coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional”* (MS 24.642, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 18.6.2004; MS 20.452/DF, Rel. Min. Aldir Passarinho, RTJ, 116 (1)/47; MS 21.642/DF, Rel. Min. Celso de Mello, RDA, 191/200; MS 24.645/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.9.2003; MS 24.593/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 8.8.2003; MS 24.576/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 12.9.2003; MS 24.356/ DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 12.9.2003.).

Se é certo que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a possibilidade de avançar na análise da constitucionalidade da administração ou organização interna das Casas Legislativas, **também é verdade que isso somente tem sido admitido em situações excepcionais**, em que há flagrante desrespeito ao devido processo legislativo ou aos direitos e garantias fundamentais.

Com o reconhecimento do princípio da supremacia da Constituição como corolário do Estado Constitucional e, conseqüentemente, com a

ampliação do controle judicial de constitucionalidade, consagrou-se a ideia de que nenhum assunto, quando suscitado à luz da Constituição, poderá estar previamente excluído da apreciação judicial.

Nesse sentido, afirma José Elaeres Teixeira, em estudo específico sobre o tema:

“Assim, ainda que uma questão tenha conteúdo político, desde que apresentada ao Judiciário na forma de um que deva ser decidido em contraste com o texto constitucional, torna-se uma questão jurídica. Como juiz das suas atribuições e das atribuições dos demais Poderes, o Supremo Tribunal Federal está habilitado a se pronunciar sobre todo ato, ainda que político, praticado no exercício de uma competência constitucional”. (Teixeira, José Elaeres Marques. *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Fabris Editor, 2005, p. 229).

De toda forma, não é o caso de se perquirir a fundo, ao menos neste juízo prévio, sobre a amplitude e a complexidade relacionadas ao debate acerca da doutrina das questões políticas, que parece remontar, nesta Corte, ao famoso e polêmico julgamento do HC nº 300, impetrado por Rui Barbosa em 18 de abril de 1891.

Por ora, o necessário a consignar é que, mesmo alternando momentos de maior e menor ativismo judicial, o Supremo Tribunal Federal, ao longo de sua história, tem entendido que a discricionariedade das medidas políticas não impede o seu controle judicial, desde que haja violação a direitos assegurados pela Constituição. De todo modo, devem-se verificar, caso a caso, os aspectos fáticos e jurídicos de cada demanda.

Mantendo essa postura, o Supremo Tribunal Federal, nos últimos tempos, tem atuado ativamente no tocante ao controle judicial de questões políticas quando há violação à Constituição Federal. Os diversos casos trazidos recentemente ao Tribunal acerca de atos das Comissões Parlamentares de Inquérito corroboram essa afirmação.

No julgamento do MS nº 23.452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, por exemplo, deixou o Tribunal assentado o seguinte entendimento:

“Os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito são passíveis de controle jurisdicional, sempre que, de seu eventual exercício abusivo, derivarem injustas lesões ao regime das liberdades públicas e à integridade dos direitos e garantias individuais”(MS 23.452/RJ, Relator Celso de Mello, DJ 12.5.2000).

Tal juízo, entretanto, não pode vir desacompanhado de reflexão crítica acurada. A doutrina tradicional da insindicabilidade das questões *interna corporis* sempre esteve firmada na ideia de que as Casas Legislativas, ao aprovarem os seus regimentos, estariam a disciplinar tão somente questões internas. Por isso, a violação às normas regimentais deveria como tal ser considerada. (Zagrebelsky, Gustavo. *La giustizia costituzionale*. Bologna, Mulino, 1979, p. 36)

Muito embora minoritária hoje, não se pode negar que essa postura contempla uma preocupação de ordem substancial: evitar que a declaração de invalidade de ato legislativo marcado por vícios menos graves, ou adotado em procedimento meramente irregular, mas que tenha adesão de ampla maioria parlamentar, seja levada a efeito de forma corriqueira e, por vezes, traduza interferência indevida de uma função de poder sobre outra. (Zagrebelsky, Gustavo. *La giustizia costituzionale*. Bologna, Mulino, 1979, p. 37.)

Zagrebelsky afirma, por outro lado, que, se as normas constitucionais fizerem referência expressa a outras disposições normativas, a violação constitucional pode advir da afronta a essas outras normas, as quais, muito embora não sejam formalmente constitucionais, vinculam os atos e procedimentos legislativos, constituindo-se normas constitucionais interpostas. (Zagrebelsky, Gustavo. *La giustizia costituzionale*. Bologna, Mulino, 1979, p.40-41)

Na verdade, o órgão jurisdicional competente deve examinar a regularidade do processo legislativo, sempre tendo em vista a constatação de eventual afronta à Constituição (Canotilho, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*, apud Mendes, Gilmar. *Controle de Constitucionalidade*:

aspectos jurídicos e políticos. Saraiva, 1990, p. 35-36), mormente, aos direitos fundamentais.

O caso dos autos remete a uma questão que envolve tanto a interpretação de dispositivos constitucionais, quanto de dispositivos legais e regimentais do Congresso Nacional.

Em casos como este, por vezes se cuida de uma utilização especial do mandado de segurança, não exatamente para assegurar direito líquido e certo de parlamentar, mas para resolver peculiar conflito de atribuições ou “conflito entre órgãos”.

Assim, costuma-se afirmar que, nas situações de alegada violação a premissas de validade do processo legislativo, mostra-se cabível o mandado de segurança para resguardar a regularidade jurídico-constitucional do processo político de deliberação e aprovação de leis.

De toda sorte, o fato é que, na maioria dos casos, o mandado de segurança será utilizado não como simples mecanismo de proteção de direitos fundamentais, **mas de prerrogativas e atribuições institucionais e funcionais da pessoa jurídica de direito público, assumindo feição de instrumento processual apto a solucionar conflitos entre órgãos públicos, Poderes ou entre entes federativos diversos.**

Ao mesmo tempo, em razão de não ter o mandado de segurança um espectro de apreciação e de eficácia decisória tão abrangente, quando comparado ao que comumente a jurisdição constitucional faz uso por meio do controle concentrado de constitucionalidade, é necessário um maior rigor de apreciação e um cuidado redobrado para o seu cabimento e, inclusive, para o deferimento de medidas liminares em casos como o presente, em que se vislumbra um elevado potencial de tensão para a harmonia e independência dos Poderes. **A feição do presente caso, inclusive, parece exigir maior reflexão acerca dos limites do uso do mandado de segurança pelo parlamentar, para evitar o uso abusivo que pode ser exercido por outras vias processuais.**

É que, tradicionalmente, o mandado de segurança, deve se limitar a resguardar direito específico, líquido e certo, que não implique extrapolar os efeitos próprios de um *writ* – a exemplo da vedação de se utilizá-lo

para impugnar lei ou ato normativo em tese (Súmula 266 do STF).

Nesse sentido, desde que presentes os requisitos legais, a concessão de liminar deve ater-se ao necessário e suficiente para resguardar o direito vindicado, no sentido de preservá-lo até a resolução de mérito da demanda, evitando determinações que extrapolem o pedido ou seus contornos.

O exercício de autocontenção, enquanto prerrogativa básica do Estado Constitucional, por se configurar em dimensão do Princípio Republicano, comunica-se com o Intérprete da Constituição. E, como ensina Peter Häberle, este intérprete há de verificar o resultado de sua interpretação conforme a reserva da consistência (*Vorbehalt der Bewährung*), levando em conta os fundamentos presentes e assumindo a possibilidade de mudanças:

“Colocado no tempo, o processo de interpretação constitucional é infinito, o constitucionalista é apenas um mediador (*Zwischenträger*). O resultado de sua interpretação está submetido à reserva da consistência (*Vorbehalt der Bewährung*), devendo ela, no caso singular, mostrar-se adequada e apta a fornecer justificativas diversas e variadas, ou, ainda, submeter-se a mudanças mediante alternativas racionais” (HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional - A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e ‘Procedimental’ da Constituição*”. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997. P. 42.).

Esse modo de operar busca evitar que os integrantes do Poder Judiciário venham a definir explicitamente as pautas do Poder Legislativo, o que acabaria por obstar o exercício da função típica deste. Ao se extrapolarem os limites da autocontenção, necessários ao sistema de *checks and balances*, vê-se impedida a devida realização do projeto constitucional.

Aliás, como já tive a oportunidade de ressaltar em outra oportunidade (MS 24.138, de minha relatoria, Pleno, DJ 14.03.2003), trata-

se de aplicação que poderia ser considerada como uma variante da “doutrina brasileira do mandado de segurança”. Essa doutrina permite a utilização desse peculiar instrumento de defesa de direitos subjetivos públicos na solução de eventual conflito de atribuições ou de conflito entre órgãos, a *Organstreitigkeit* do direito constitucional alemão (Lei Fundamental, art. 93, I, nº 1). Na expressão de Klaus Schlaich, trata-se de um processo destinado a dirimir controvérsias entre órgãos constitucionais a propósito de suas competências (cf., a propósito, Gilmar Ferreira Mendes, *Controle de Constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos*, São Paulo, Saraiva, 1990, p. 149).

No que diz respeito à admissibilidade do controle preventivo de atos normativos, o mandado de segurança opera como autêntico processo de solução de conflitos entre órgãos de perfil constitucional.

A orientação aqui perfilhada (quanto ao cabimento do presente *writ*) está em consonância com o entendimento desta Corte, que, desde o julgamento do MS 20.257-DF (Rel. p/o acórdão o Ministro Moreira Alves, Pleno, DJ 27.02.1981), já acolhia a tese do cabimento do mandado de segurança preventivo nas hipóteses em que a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda. Nesse caso, a inconstitucionalidade já existiria antes mesmo de o projeto ou de a proposta se transformar ou em lei ou em emenda constitucional, porque o processamento, por si só, já desrespeitaria, frontalmente, a própria Constituição.

No presente caso, tendo em vista a peculiaridade de a tramitação aparentemente ocorrer em sentido diametralmente oposto à diretriz traçada recentemente pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4430, entendo que o presente mandado de segurança deve ser conhecido, conforme orientação já assentada por esta Corte em casos semelhantes.

II – ANÁLISE DOS REQUISITOS DE CONCESSÃO DO PEDIDO LIMINAR

Estão presentes os pressupostos para a concessão da medida liminar.

A fumaça do bom direito surge ao se apreciar a jurisprudência constitucional desta Corte. O mandado de segurança em exame pretende obstar a tramitação do Projeto de Lei 4.470/2012, que já foi aprovado pela Câmara dos Deputados e, atualmente, encontra-se no Senado Federal, em fase de iminente votação. Alega o impetrante que o referido projeto de lei tem por objetivo, nos termos de sua própria ementa, determinar que *“a migração partidária que ocorrer durante a legislatura não importará na transferência dos recursos do fundo partidário e do horário de propaganda eleitoral no rádio e na televisão”*.

A intenção do projeto é impedir que os parlamentares, ao criarem novas legendas, levem consigo as suas respectivas “cotas de representatividade”, ou seja, carreguem para o novo partido o que equivaleria às suas participações em termos de valores do fundo partidário e de tempo de propaganda eleitoral no horário gratuito de rádio e de televisão distribuído aos partidos.

Importante notar que não é a primeira vez que o tema é colocado perante esta Corte. No julgamento das ADIs 1351 e 1354, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ 30.3.2007, o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade de lei que visava a restringir o funcionamento parlamentar, por meio da adoção de uma cláusula de desempenho, bem como da **redução do tempo de propaganda partidária gratuita e da participação no rateio do Fundo Partidário**. O acórdão das referidas ações diretas de inconstitucionalidade, julgadas em conjunto, restou assim ementado:

“PARTIDO POLÍTICO – FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR – PROPAGANDA PARTIDÁRIA GRATUITA – FUNDO PARTIDÁRIO. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz,

substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário.

NORMATIZAÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE – VÁCUO. Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional”.

Nesse julgamento, mencionei, em *obiter dictum*, que o sistema político brasileiro passava por uma crise e que a intensa migração de parlamentares de uma legenda para outra estava a merecer maior atenção, uma vez que poderia significar afronta à vontade do eleitor. Na oportunidade, durante os debates, afirmei:

“E acredito que nós aqui estamos inclusive desafiados a repensar esse modelo a partir da própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – e vou um pouco além da questão posta neste voto, neste caso: talvez estejamos desafiados a pensar inclusive sobre a consequência da mudança de legenda por aqueles que obtiveram o mandato no sistema proporcional. É um segredo de carochinha que todos dependem da legenda para obter o mandato. E depois começa esse festival de trocas já anunciadas. Uma clara violação à vontade do eleitor”.

Em momento posterior, o Supremo Tribunal afirmou que a fidelidade partidária decorria do sistema eleitoral adotado, bem como de outras regras e princípios constitucionais (confirmam-se os Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604, de relatoria dos ministros Eros Grau, Celso de Mello e Cármen Lúcia, respectivamente).

No julgamento dos referidos mandados de segurança, salientei que a fidelidade partidária condicionava o processo democrático, ao impor normas de preservação dos vínculos políticos e ideológicos entre eleitores, eleitos e partidos. Nesse sentido, o “transfuguismo” partidário

excessivo que se estava a vivenciar contaminava todo o processo democrático, gerando repercussões negativas sobre o funcionamento parlamentar dos partidos.

Ao assentar a imperiosidade da fidelidade partidária, a Corte delegou ao Tribunal Superior Eleitoral a edição de Resolução que regulamentasse todos os aspectos decorrentes de sua decisão. Verifique-se trecho da ementa do julgado do MS 26.602, Rel. Min. Eros Grau:

“(…) O abandono de legenda enseja a extinção do mandato do parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas, a serem definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral”.

A proibição do “troca-troca” partidário não representou, por óbvio, a asfixia da liberdade de criação de partidos políticos, garantida pelo art. 17 da Constituição Federal, tampouco a vedação do acesso de novos partidos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, *in verbis*:

“Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humanas e observados os seguintes preceitos:

(…)

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

Justamente nesse contexto, o STF, ao interpretar os dispositivos transcritos, em Sessão Plenária realizada em 29.6.2012, julgou a ADI 4.430, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, e concedeu interpretação conforme à Constituição ao inciso II do § 2º do art. 47 da Lei 9.504/97, para assegurar aos partidos novos, criados após a realização das últimas eleições gerais

para a Câmara dos Deputados, o direito de acesso proporcional aos dois terços do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, considerada a representação dos deputados federais que migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda no momento de sua criação.

Essa interpretação foi observada pelo sistema político nas últimas eleições municipais e, portanto, abarcou os atores políticos aos quais foi aplicada até o momento. O PLC 14/2013 parece afrontar diretamente a interpretação constitucional veiculada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4.430, Rel. Min. Dias Toffoli, a qual resultou de gradual evolução da jurisprudência da Corte, conforme demonstrado.

A aprovação do projeto de lei em exame significará, assim, o tratamento desigual de parlamentares e partidos políticos em uma mesma legislatura. Essa interferência seria ofensiva à lealdade da concorrência democrática, afigurando-se casuística e direcionada a atores políticos específicos.

O perigo na demora revela-se na singular celeridade da tramitação do PL em questão, principalmente considerando o impacto da proposição legislativa nas mobilizações políticas voltadas à criação e fusão de novos partidos. É necessário que as regras de regência do próximo pleito sejam claras e aplicadas de modo isonômico e uniforme a todos os envolvidos.

Por essa razão, leis casuísticas são altamente questionáveis. Em outras oportunidades manifestei-me sobre o tema:

“Outra limitação implícita que há de ser observada diz respeito à proibição de leis restritivas, de conteúdo casuístico ou discriminatório. Em outros termos, as restrições aos direitos individuais devem ser estabelecidas por leis que atendam aos requisitos da generalidade e da abstração, evitando, assim, tanto a violação do princípio da igualdade material quanto a possibilidade de que, por meio de leis individuais e concretas, o legislador acabe por editar autênticos atos administrativos (Bodo Pieroth e Bernhard Schlink, *Grundrechte — Staatsrecht II*, cit., p. 70.)

Sobre o significado de princípio, vale registrar o magistério de Canotilho:

‘As razões materiais desta proibição sintetizam-se da seguinte forma: (a) as leis particulares (individuais e concretas), de natureza restritiva, violam o princípio material da igualdade, discriminando, de forma arbitrária, quanto à imposição de encargos para uns cidadãos em relação aos outros; (b) as leis individuais e concretas restritivas de direitos, liberdades e garantias representam a manipulação da forma da lei pelos órgãos legislativos ao praticarem um ato administrativo individual e concreto sob as vestes legais (os autores discutem a existência, neste caso, de abuso de poder legislativo e violação do princípio da separação dos poderes; (c) as leis individuais e concretas não contêm uma normatização dos pressupostos da limitação, expressa de forma previsível e calculável e, por isso, não garantem aos cidadãos nem a proteção da confiança nem alternativas de ação e racionalidade de atuação’. (Canotilho, *Direito constitucional*, cit., p. 614.)

Diferentemente das ordens constitucionais alemã e portuguesa, a Constituição brasileira não contempla expressamente a proibição de lei casuística no seu texto.

Isso não significa, todavia, que o princípio da proibição da lei restritiva de caráter casuístico não tenha aplicação entre nós. Como amplamente admitido na doutrina, tal princípio deriva do postulado material da igualdade, que veda o tratamento discriminatório ou arbitrário, seja para prejudicar, seja para favorecer. (Cf., sobre o assunto, Canotilho, *Direito constitucional*, cit., p. 614-615; Herzog, in Maunz-Dürig, dentre outros, *Grundgesetz*, cit., Kommentar zu art. 19, I, n. 9).

Resta evidente, assim, que a elaboração de normas de caráter casuístico afronta, de plano, o princípio da isonomia.

É de observar, outrossim, que tal proibição traduz uma exigência do Estado de Direito democrático, que se não compatibiliza com a prática de atos discriminatórios ou arbitrários. Nesse sentido, é preciso o magistério de Pontes de

Miranda nos seus comentários ao art. 153, § 2º, da Constituição de 1967/69:

‘Nos Estados contemporâneos não democratizados, a segurança de que as regras jurídicas emanam de certa fonte, com a observância de pressupostos formais, muito serve à liberdade, sem, contudo, bastar-lhe. Não é aqui o lugar para mostrarmos como se obtém tal asseguuração completa da liberdade, pela convergência de três caminhos humanos (democracia, liberdade, igualdade). (...) O art. 153, § 2º, contém em si um dos exemplos: se o Estado é democrático, a proposição, que se acha no art. 153, § 2º, é como se dissera ‘Ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de regra jurídica emanada dos representantes do povo (democracia, arts. 27-59), formalmente igual para todos (igualdade, art. 153, § 1º)’. Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967/69*, cit., t. 5, p. 2-3).

Se não há dúvida de que, também entre nós, revela-se inadmissível a adoção de leis singulares, individuais ou pessoais com objetivo de restringir direitos, cumpre explicitar as características dessas leis. Segundo Canotilho (Canotilho, *Direito constitucional*, cit., p. 614). , lei individual restritiva inconstitucional é toda lei que:

- imponha restrições aos direitos, liberdades e garantias de uma pessoa ou de várias pessoas determinadas;
- imponha restrições a uma pessoa ou a um círculo de pessoas que, embora não determinadas, podem ser determináveis por intermédio da conformação intrínseca da lei e tendo em conta o momento de sua entrada em vigor.

O notável publicista português acentua que o critério fundamental para a identificação de uma lei individual restritiva não é a sua formulação ou o seu enunciado linguístico, mas o seu conteúdo e respectivos efeitos. Daí reconhecer a possibilidade de leis individuais camufladas, isto é, leis que, formalmente, contêm uma norma geral e abstrata, mas que, materialmente, segundo o conteúdo e efeitos,

dirigem-se a um círculo determinado ou determinável de pessoas. (Canotilho, *Direito constitucional*, cit., p. 614.)

Não parece ser outra a orientação da doutrina tedesca. A técnica de formulação da lei não é decisiva para a identificação da lei restritiva individual ou casuística. Decisiva é a consequência fática (*tatsächliche Wirkung*) da lei no momento de sua entrada em vigor. (Herzog, in Maunz-Dürig, dentre outros, *Grundgesetz*, cit., Kommentar zu art. 19, I, n. 36)

A decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a inconstitucionalidade da Lei dos Partidos Políticos parece compreender-se também no contexto dessa proibição, na medida em que se afirma ali que se cuida, propriamente, de repudiar uma decisão que limita a participação dos partidos no pleito eleitoral, mas de se ter como inaceitável a adoção de critérios assentados no passado — em fatos já verificados e consumados — para definir essa participação futura”. (ADI 958, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 25-8-1995, p. 26021.)

Observo que não se está a impedir a livre conformação legislativa. O que se pretende resguardar é a manifestação do Pleno do Tribunal acerca de sua fiel interpretação da Constituição e o tratamento isonômico, em uma mesma legislatura, de todos os atores e partidos políticos interessados, sob pena de violação aos princípios democrático, do pluripartidarismo e da liberdade de criação de legendas.

É importante ressaltar, a despeito de eu ter ficado vencido na hipótese, que o Supremo já considerou inconstitucional a tentativa de o legislador, por lei ordinária, superar interpretação constitucional fixada previamente pela Corte, como ocorrido na ADI 2.797, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19.12.2006.

Desse modo, afigura-se prudente suspender a tramitação do PLC 14/2013, até a deliberação final do Plenário da Corte sobre o mérito da presente ação mandamental.

Ante o exposto, considerando (i) a excepcionalidade do presente caso, confirmada pela extrema velocidade de tramitação do mencionado projeto de lei – em detrimento da adequada reflexão e ponderação que devem nortear tamanha modificação na organização política nacional; (ii) a aparente tentativa casuística de alterar as regras para criação de partidos na corrente legislatura, em prejuízo de minorias políticas e, por conseguinte, da própria democracia; e (iii) a contradição entre a proposição em questão e o teor da Constituição Federal de 1988 e da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4430; vislumbro possível violação do direito público subjetivo do parlamentar de não se submeter a processo legislativo inconstitucional e **defiro o pedido de liminar para suspender a tramitação do PLC 14/2013**, até o julgamento de mérito do presente mandado de segurança.

Comunique-se com urgência ao Presidente do Senado Federal.
Solicitem-se informações.

Publique-se. Int..
Brasília, 24 de abril de 2013.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente