

EXCELENTE SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA, ILUSTRE PRESIDENTE DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

(pedido de distribuição urgente e por prevenção ao Ministro Gilmar Mendes, Relator do MS 32.018, em que também se questiona a tramitação de idêntico projeto de lei – PL 4470).

MANDADO DE SEGURANÇA. TRAMITAÇÃO DE PROJETO DE LEI 4470, QUE ESTABELECE 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”. LEGITIMIDADE ATIVA DE PARLAMENTAR FEDERAL E VIABILIDADE DA PRETENSÃO MANDAMENTAL.

MÉRITO:

- 1. DO ABUSO DO PODER LEGISLATIVO:** projeto de lei **casuisticamente** forjado, **pela maioria, para especificamente restringir direitos fundamentais titularizados por determinados grupos políticos minoritários e perfeitamente individualizáveis, em nítida situação de abuso do poder legislativo, cujo exercício, na espécie, tem o claro, espúrio e inconstitucional propósito de especialmente agravar a situação de determinados movimentos sociais e específicas lideranças políticas, que almejam constituir-se na forma de agremiação partidária.**
- 2. DO ABUSO DO PODER LEGISLATIVO:** pretensão de esvaziar, de modo absolutamente arbitrário, inconstitucional e **casuístico**, importantes iniciativas de lideranças políticas e grupos sociais, em torno da criação de **NOVOS** partidos, como se o exercício constitucional do poder legiferante pudesse se desnaturar, **de forma oportunista e inaceitável, em ilegítima forma de esmagamento e sufocamento de novos movimentos políticos, que, por sua importância, podem se converter em força de atração de pessoas e ideias.**
- 3. DO ABUSO DO PODER LEGISLATIVO:** projeto de lei que busca criar diferenças materiais entre **Parlamentares Federais eleitos para uma mesma legislatura**, de sorte que a alguns (os parlamentares de primeira classe), foi garantido o exercício legítimo, e em termos material, do direito de se transferir a um novo partido político recém-fundado, sem que, com isso, fossem despidos das consequências jurídicas derivadas da representatividade que conquistaram nas urnas, **enquanto que, para outros Parlamentares, os de segunda categoria**, essa possibilidade não se avizinha possível, de sorte que O DIREITO DE LEGÍTIMA ESCOLHA em relação à vinculação partidária com uma nova agremiação **somente poderia ser exercido em condições de severas restrições e EM DETRIMENTO DA REPRESENTATIVIDADE CONQUISTADA PELO VOTO.**
- 4. DA QUEBRA AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE ENTRE PARTIDOS:** Criação, por lei, de partidos recém-fundados de primeira classe, com grande possibilidade de

sobreviverem à fase inicial da vida partidária e de florescerem no corpo político, e partidos recém-fundados de segunda classe, que enfrentarão difíceis, senão insuplantáveis, obstáculos para assegurar sua existência, até que possa se submeter, com alguma viabilidade, ao teste das urnas.

5. DA OFENSA AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE LIBERDADE DE CRIAÇÃO PARTIDÁRIA, AO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DO PLURALISMO POLÍTICO, NOS TERMOS QUE DECIDIDO POR ESTA SUPREMA CORTE NA ADI 4.430 – Tentativa pela via normativa, de simplesmente impedir que futuras novas agremiações possam exercer, tal como exercido por outras agremiações recém-criadas, o direito constitucional fundamental de acesso ao fundo partidário e aos veículos de comunicação, de modo proporcional à representatividade adquirida (direito esse extraído, por essa Suprema Corte, do art. 1º, V e do art. 17, caput, todos da Carta Política), sem o que restarão tais partidos relegados a situação de difícil sobrevivência.

6. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. PELO DEFERIMENTO DA ORDEM.

RODRIGO SOBRAL ROLLEMBERG, brasileiro, casado, **Senador da República**, portador da Carteira de Identidade nº 510.460 SSP/DF, inscrito no CPF sob o nº 245.298.501-53, com endereço profissional no Senado Federal, ala Senador Filinto Muller, gabinete nº 10, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 5º, LXIX da Constituição Federal, impetrar o presente

MANDADO DE SEGURANÇA COM PEDIDO URGENTE DE MEDIDA LIMINAR

contra ato ilegal, abusivo e inconstitucional já praticado pela **CÂMARA DOS DEPUTADOS**, que, após aprovar, COM APENAS DOIS VOTOS DE VANTAGEM, a tramitação de projeto de lei em regime de urgência, submeteu à votação e aprovou proposta normativa (Projeto de Lei nº 4.470, que “*altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, estabelecendo 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*”) cujo casuístico processamento, por si só, já desrespeita frontalmente normas e princípios que são centrais ao texto da Carta Política, além de representar verdadeiro ato de “abuso do poder legislativo”, a ser prontamente sanado através do presente *writ* mandamental.

Aponta-se, ainda, como autoridade coatora, a **Presidência do Senado Federal**, para onde está sendo imediatamente enviado o mencionado Projeto de Lei nº 4.470, tendo em vista o fundado receio de que aquela Alta Casa Legislativa **sigam na tramitação de projeto de lei visivelmente viciado e cujo mero processamento**, consoante afirmado, já representa gravíssima violação ao texto da Constituição da República, o que ofende, frontalmente, o direito líquido e certo do autor da presente ação mandamental de, enquanto integrante do Congresso Nacional, não participar da produção de atos normativos casuisticamente concebidos para aniquilar direitos fundamentais de

grupos políticos minoritários e que visivelmente conspurcam, desde sua tramitação, os mandamentos centrais derivados do texto da Carta Política.

I – SÍNTESE DA CONTROVÉRSIA

Após a conclusão, em 27 de setembro de 2011, do processo de fundação do PSD – Partido Social Democrático –, e tendo em vista que tal agremiação partidária teve seus estatutos registrados no E. Tribunal Superior Eleitoral ainda em tempo de disputar o pleito municipal de 2012, colocou-se, perante esta Suprema Corte, o relevante debate a respeito do regime jurídico-constitucional a incidir sobre esta nova agremiação, notadamente no que concerne aos acessos ao Fundo Partidário e ao chamado “Direito de Antena” (acesso ao rádio e à televisão), direitos fundamentais que lhe são expressamente conferidos pelo texto da Constituição da República (§ 3º do art. 17, c/c art. 17, *caput* e art. 1º, V, todos da CF).

Tal relevante debate de cunho exclusivamente constitucional – e de inquestionável envergadura, **por envolver os princípios que conferem forma e densidade ao próprio regime democrático** – foi definitivamente解决ado por este Supremo Tribunal Federal, no julgamento plenário da **ADI 4.430, Rel. Min. Dias Toffoli, cuja ata foi publicada em 09/08/2012**.

Em tal oportunidade, esta Suprema Corte, **invocando o direito fundamental básico da liberdade, em sentido material, de criação de novos partidos políticos** (art. 17, *caput*), com apoio na forma em que estruturado o **sistema proporcional** de votações no Brasil (de listas abertas), invocando os **princípios básicos e estruturantes do pluralismo político e da igualdade de chances entre partidos**, e com fundamento, ainda, na **nova realidade constitucional da fidelidade partidária** (realidade derivada de típico processo de “*mutação*” levado a efeito pelo Tribunal responsável pela guarda da Constituição), associada esta, uma vez mais, à premissa básica de que “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos” (CF, art. 17), assentou **que apenas seria compatível com o texto da Carta Política disciplina normativa que, considerada a legítima migração partidária, motivada pela igualmente legítima criação de nova agremiação** (ou pela fusão ou incorporação de duas já existentes), **permitisse fosse considerado, para fins de rateio das quotas do Fundo Partidário e para exercício do direito de antena, o número de Deputados Federais ao final filiados a esta nova agremiação** (ainda não submetida ao teste das urnas).

Nesse mesmo julgamento plenário – inquestionavelmente revestido de sensível relevância histórica – e esta Suprema Corte asseverou, de forma taxativa, que “**NÃO HAVERÁ AUTÊNTICA LIBERDADE DE CRIAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS, SE NÃO SE ADMITIR QUE OS FUNDADORES DE UMA NOVA AGREMIACÃO QUE DETENHAM MANDATO PARLAMENTAR POSSAM CONTAR COM SUA REPRESENTATIVIDADE PARA A DIVISÃO DO TEMPO DE PROPAGANDA, DESIGUALANDO ESSES PARLAMENTARES DE SEUS PARES, COM A EXCLUSÃO DO DIREITO DE PROPAGANDA PROPORCIONALMENTE À REPRESENTATIVIDADE DE SEUS QUADROS**”.

O direito fundamental básico da liberdade de criação partidária, portanto, nos termos em que previsto no art. 17, *caput*, da Carta Política, está a pressupor, consoante taxativamente afirmou esta Suprema Corte, a possibilidade de que uma nova agremiação recém-fundada, e até mesmo para que possa assegurar sua “sobrevivência” nas fases iniciais de sua vida política, tenha seus direitos de acesso a recursos financeiros e de mídia calculados proporcionalmente à representatividade que conquistou, mediante voluntária e legítima adesão de Parlamentares Federais que por ela escolheram.

Pois bem, **decorridos poucos dias da publicação da referida ata de julgamento** – que viabilizou, em termos práticos, que o recém-fundado Partido Social Democrático disputasse o pleito eleitoral de 2012 com recursos financeiros e de comunicação compatíveis com sua representatividade, considerado o expressivo número de Parlamentares Federais que, livre e legitimamente, optaram por ingressar em seus quadros – foi apresentado, pelo Senhor Deputado Edinho Araújo (PMDB/SP), o Projeto de Lei nº 4470/2012, cujo objetivo, nos termos de sua própria ementa, é estabelecer 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*”.

O claro objetivo da mencionada proposta legislativa, portanto, é aniquilar, por via ordinária, prerrogativas partidárias que foram expressamente definidas por esta Suprema Corte como imprescindíveis à existência de uma “***AUTÊNTICA LIBERDADE DE CRIAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS***”.

Buscou-se, assim, mediante projeto de lei meramente ordinária, e imediatamente após o Partido Social Democrático ver definitiva e legitimamente incorporados, à sua esfera jurídica, o tempo de rádio e televisão e o percentual de participação no fundo partidário proporcional à sua representatividade, criar, agora, regime novo, que impedisse que as legítimas prerrogativas conferidas ao PSD pudessem igualmente ser aplicadas a outros partidos que, **NA MESMA LEGISLATURA**, viessem a ser criados.

A liberdade material de livre criação partidária, portanto, **direito fundamental constitucional legitimamente desfrutado por outras agremiações recém-fundadas**, não mais seria extensível (como se fosse possível simplesmente obstar a determinados grupos minoritários, sem qualquer causa legítima, o acesso aos direitos fundamentais constitucionais) **aos grupos políticos que se acham em fase de mobilização e discussão, com vistas à constituição de uma nova entidade partidária**.

Mais do que isso: buscou-se, por meio de legislação meramente ordinária, suplantar disciplina de direitos fundamentais que, extraída por esta Suprema Corte diretamente do texto da Constituição da República, foi tida como a **única compatível com as garantias do art. 1º, V, 17, *caput* e § 3º, todos da Carta Política**.

Pois bem, apresentado referido Projeto de Lei nº 4470/2012, e consoante se observa do espelho de sua tramitação normativa, foi nele dado um único despacho, de remessa à Comissão de Constituição e Justiça, local onde referida proposta permaneceu sem qualquer novo andamento desde meados de 2012.

Ocorre, contudo, que, como é de todos sabido, o ano de 2013 experimentou sensível intensificação do debate político, notadamente no que concerne aos destinos a serem dados ao país no pleito eleitoral que se realizará em outubro de 2014.

E, nesse contexto **legítimo e necessário de discussões políticas e de análises sobre o futuro do país, tomaram corpo, ganharam densidade, relevância e visibilidade**, como é desejado numa sociedade que se pretenda plural e democrática, projetos que, fundados no direito fundamental básico previsto no *caput* do art. 17 da Carta Política, **visavam à criação de novos partidos e, ainda, à fusão de agremiações já existentes, com a união de suas forças**.

Destacam-se especialmente nesse contexto, como é de todos sabido, o processo de criação, **JÁ EM FASE ADIANTADA**, dos partidos “*Rede*”, capitaneado pela ex-senadora Marina Silva, importante líder política e pessoa revestida de inquestionável representatividade, considerada a expressiva votação pessoal que obteve nas últimas eleições presidenciais, e “*Solidariedade*”, liderado, este, pelo Deputado Federal Paulo Pereira da Silva, parlamentar igualmente revestido de inquestionável representatividade e de fortes bases sindicais.

É possível dizer, na atual fase, que essas duas agremiações (sem prejuízo de outras), considerada a sensível mobilização popular em torno de sua criação, e tendo em vista a fase adiantada em que se acham os respectivos processos de coleta de assinaturas e de criação de diretórios, possuem concreta e real expectativa de serem definitivamente criadas ainda antes de outubro deste ano de 2013, o que indica, com certo grau de probabilidade, que participarão, estes dois novos partidos, das eleições gerais do ano de 2014.

Não bastassem essas duas novas agremiações (entre outras), em adiantada fase de fundação, como tem sido amplamente noticiado pelas mídias sociais e em torno das quais têm se associado nomes respeitáveis da política brasileira, com positiva mobilização social, o início do ano de 2013 também experimentou o avanço nas discussões atinentes à fusão de agremiações partidárias de oposição, com vistas à criação de uma nova força opositora, revestida de maior grau de densidade, qual seja, a Mobilização Democrática, proveniente da fusão entre o PPS e o PMN (fusão ao final aprovada pelas agremiações em congresso ocorrido no último dia 17/04, quarta-feira).

O momento, portanto, é de reorganização das forças partidárias, notadamente das forças partidárias **MINORITÁRIAS**, que buscam legitimamente conquistar seu espaço no contexto do debate político.

O momento, assim, é de surgimento de novas agremiações, que buscam obter espaço no cenário político nacional através da difusão de novas ideologias e de novas formas de pensar o exercício do poder. E, em torno desse processo global de reorganização de forças, mobilizaram-se importantes líderes políticos e expressiva parcela da sociedade civil.

E, exatamente nesse momento de “*reorganização*”; nesse momento em que novos grupos se mobilizam em torno de novas ideias e novas formas de pensar o país; nesse momento em que se buscam novas alternativas e a criação de novas opções de escolha ao cidadão; nesse momento em que a discussão sobre a forma de conduzir o Estado se acha em ebulação; o Projeto de Lei nº 4470, apresentado imediatamente após o julgamento por esta Corte da ADI 4.430, mas antes adormecido, **ganhou a força esmagadora da maioria** e, como que num passe de mágica, passou a tramitar de forma urgente, numa busca desesperada para suplantar o regime jurídico-constitucional que, extraído por esta Suprema Corte diretamente da Constituição, garante, **EM TERMOS MATERIAIS, E NÃO MERAMENTE FORMAIS, EM TERMOS CONCRETOS, E NÃO MERAMENTE RETÓRICOS, o legítimo exercício do DIREITO À LIVRE CRIAÇÃO, FUSÃO E INCORPOERAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS** (CF, art. 17) nos termos impostos pelo direito fundamental à livre associação (art. 5º, XVII da CF) e pelo pluralismo político, princípio fundamental da República (art. 1º, V da CF).

E, assim, como que num passe de mágica, buscou-se esvaziar, por meio de mero projeto de lei, regramento fundamental extraído pela Suprema Corte do país diretamente do próprio texto da Constituição da República.

Buscou-se, ainda, por meio de projeto de lei, esvaziar, de modo absolutamente arbitrário, inconstitucional e **casuístico**, importantes iniciativas de lideranças políticas e grupos sociais, em torno da criação de **NOVOS** partidos, como se o exercício constitucional do poder legiferante pudesse se desnaturar, **de forma oportunista e inaceitável, em ilegítima forma de esmagamento e sufocamento de novos movimentos políticos, que, por sua importância, podem se converter em força de atração de pessoas e ideias.**

Buscou-se, ainda, por meio de projeto de lei, criar diferenças materiais entre **Parlamentares Federais eleitos para uma mesma legislatura**, de sorte que a alguns (os parlamentares de primeira classe), foi garantido o exercício legítimo, e em termos material, do direito de se transferir a um novo partido político recém-fundado, sem que, com isso, fossem despidos das consequências jurídicas derivadas da representatividade que conquistaram nas urnas, enquanto que, para outros Parlamentares, os de segunda categoria, essa possibilidade não se avizinharia possível, de sorte que O DIREITO DE LEGÍTIMA ESCOLHA em relação à vinculação partidária com uma nova agremiação somente poderia ser exercido em condições de severas restrições e **EM DETRIMENTO DA REPRESENTATIVIDADE CONQUISTADA PELO VOTO.**

Sem falar na criação, por óbvio, de **partidos recém-fundados de primeira classe**, com grande possibilidade de sobreviverem à fase inicial da vida partidária e de florescerem no corpo político, e **partidos recém-fundados de segunda classe**, que enfrentarão difíceis, senão insuplantáveis, obstáculos para assegurar sua existência, até que possam se submeter, com alguma viabilidade, ao teste das urnas.

O projeto de lei em causa, portanto, **além de revelador de explícito abuso do poder legislativo e da atuação completamente desnaturada e opressiva da maioria parlamentar, que busca desestimular e sufocar, por meio de lei e precisamente na perspectiva das eleições gerais vindouras, a organização e criação de novos grupos partidários**, viola de forma grave o direito fundamental à livre criação partidária em sentido material (CF, art. 17, *caput*) e o fundamento básico do pluralismo político (art. 1º, V), na exata linha do que já dito por esta Suprema Corte no julgamento da ADI 4.430, **de sorte que a mera tramitação da referida proposição já viola o direito líquido e certo titularizado pelo impetrante, 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.**

A mera tramitação do referido projeto de lei, mais do que perplexidade, gera, por si só, grave ofensa à Constituição da República.

Daí a impetração do presente *writ*.

II – DA TRAMITAÇÃO DO PL 4470/2012

Consoante relatado acima, referido projeto legislativo foi apresentado **poucos dias após este Supremo Tribunal Federal ter assegurado, às novas agremiações recém-fundadas, o direito de perceber, de forma proporcional à representatividade dos Deputados que livremente optaram por a ele se vincular, quotas do fundo partidário e tempo de rádio e televisão**.

Tal direito fundamental já foi exercido, é bom que se diga, pelo PSD, nas eleições municipais de 2012.

A proposta, contudo, permaneceu na Comissão de Constituição e Justiça sem qualquer movimentação ao longo do segundo semestre de 2012, até que, em abril deste ano, ressurgiu com força incomum, impulsionada pelo claro propósito da maioria de inibir e esvaziar o direito das minorias de livremente se organizarem na forma de novas agremiações, o que vinha ganhando força, corpo e visibilidade.

Assim é que, no dia 11/04, apresentou-se “Requerimento de Urgência”, nos termos do art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para que mencionada proposta passasse a tramitar no

mais expedito dos ritmos, a despeito da fundada controvérsia e discussão que ela gera, e a despeito de inexistir qualquer circunstância emergencial que autorize que discussão de tamanha envergadura seja travada em regime de tramitação restritivo dos debates.

Tal requerimento de urgência foi aprovado na noite de 16/04, terça-feira, **por APENAS DOIS VOTO DE VANTAGEM.**

No dia imediatamente seguinte, em 17/04, e em sessão que durou mais de dez horas, foi iniciada a votação desse absolutamente ilegítimo e “*political target*” projeto de lei, já tendo sido aprovado o texto base e, ainda, a Emenda de nº 05 que, para além de impedir que Parlamentares que legitimamente optarem por se vincular a novas legendas carreguem consigo as consequências jurídicas da representatividade que conquistaram nas urnas, conferindo viabilidade à própria existência do Partido recém-fundado, direito fundamental que esta Suprema Corte extraiu dos princípios nucleares da Constituição da República, **reduziu drasticamente o percentual de distribuição, aos partidos sem representantes na Câmara** (e essa seria a situação dos partidos recém-fundados, que não poderiam, para tal finalidade, computar Parlamentares a eles associados após as eleições), **dos horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do art. 47 da Lei nº 9.504/97.**

Esta distribuição, que, presentemente, é feita destinando-se 2/3 do tempo, proporcionalmente, às agremiações que possuem representantes na Câmara dos Deputados, e 1/3 igualitariamente entre todas as agremiações (33%, portanto), seria feita, a partir de agora, com destinação de aproximadamente 90% do tempo às agremiações com representantes na Câmara, de modo proporcional, **e apenas 10%, igualitariamente, para todos os demais partidos.**

Verdadeiro absurdo, com todas as vêrias.

Após isso, e seguindo os interesses pessoais da maioria, o referido projeto foi aprovado, sendo determinado seu envio ao Senado Federal.

Seja como for, o fato inquestionável é que, hoje, o autor do presente *writ* acha-se na iminência de ser compelido a, enquanto Senador da República e na condição de verdadeiro “*co-partícipe do processo legislativo*” (expressões de Ministro Celso de Mello), deliberar sobre projeto de lei diretamente concebido para prejudicar determinados grupos minoritários. Projeto de lei casuisticamente forjado, pela maioria, para especificamente restringir direitos fundamentais titularizados por determinados grupos políticos minoritários e perfeitamente individualizáveis, em nítida situação de abuso do poder legislativo, cujo exercício, na espécie, tem o claro, espúrio e inconstitucional propósito de especialmente agravar a situação de determinados movimentos sociais e específicas lideranças políticas, que almejam constituir-se na forma de agremiação partidária.

A só tramitação da referida proposta, portanto, para além da geral perplexidade por ela causada, viola direito fundamental do autor, que não pode ser compelidos à condição de “co-autor e co-

partícipe” de projeto de lei **que inaceitavelmente está sendo utilizado, de modo casuístico, como subalterna forma de impedir, concretamente, que determinados movimentos políticos, engajados em legítimo projeto de fundação de agremiação partidária e facilmente identificáveis, possuam força (financeira e de mídia) no próximo pleito de 2014, disputando-a em pé de igualdade com os demais partidos, tal como lhes assegura a Constituição da República, nos termos do que assentado, poucos meses atrás, por este Supremo Tribunal Federal.**

Se o projeto de lei, como na espécie, tem destinatário certo (*political target*) e o objetivo claro de prejudicar determinado grupo político, tratando-o de forma absolutamente anti-isonômica e inconstitucional, então possui, este Parlamentar, o direito subjetivo, líquido e certo, de não tomar parte em tal processo legislativo, conduzido com evidente abuso de poder, desvio de finalidade, além da patente inconstitucionalidade.

Além do casuismo, do objetivo certo de prejudicar direitos fundamentais de determinados grupos plenamente determináveis e do abuso do poder legislativo, o fato é que referida proposta normativa tenta suplantar, mitigando-os, direitos fundamentais que são próprios das novas agremiações recém-criadas, nos termos do que esta Suprema Corte, guardiã da Constituição Federal, já estabeleceu.

Daí porque, com todas as vêrias, é de ser admitido o processamento do presente *writ*, com o deferimento da medida liminar nele postulada, para que, **sobrestando** o processamento de referida proposta, não seja o autor compelido a participar de ato que, **longe de representar o legítimo exercício da função legislativa, representa apenas o claro intento, por parte da maioria, de prejudicar e discriminar, por lei, grupos políticos minoritários, frustrando suas legítimas pretensões partidárias.**

III – DO TEXTO DO PROJETO DE LEI 4470/12.

Pois bem, consoante relatado acima, o Projeto de Lei 4470/2012, cuja votação perante a Câmara ainda pende de conclusão e que, após isso, será enviado ao Senado Federal, possui a seguinte redação:

O CONGRESSO NACIONA decreta:

Art. 1º Os seguintes dispositivos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art.29.....

§ 6º Havendo fusão ou incorporação, devem ser somados exclusivamente os votos dos partidos fundidos ou incorporados, obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, para efeito de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão.” (NR)

“Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário:

I – 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; e

II – 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, em quaisquer hipóteses, ressalvado o disposto no § 6º do art. 29.” (NR).

Art. 2º Acrescente-se o § 7º ao art. 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, com a seguinte redação:

“Art. 47.....

§ 7º Para efeito do disposto no inciso II do § 2º, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, em quaisquer hipóteses, ressalvado o disposto no § 6º do art. 29 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1998.” (NR).

Art. 3º Esta lei entre em vigor na data da sua publicação.

Cabe mencionar, ainda, por oportuno, que já foi aprovada, perante a Câmara dos Deputados, a Emenda de Plenário nº 05, que reduziu, de 33% para apenas 10%, o percentual do horário de propaganda eleitoral a ser distribuído entre os partidos recém-criados e aos que não possuem representação na Câmara dos Deputados, comprometendo, por completo, qualquer mínima condição capaz de viabilizar a subsistência de pequenas agremiações e daquelas recém-criadas, condenadas, assim, ao famoso “*corredor da morte*”.

Eis o que estabelece referida emenda, já aprovada pela Câmara dos Deputados:

Art. 1º. A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 passa a vigorar acrescida das seguintes alterações:

Art. 47.....

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do parágrafo anterior, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidatos, observados os seguintes critérios:

I – 2/3 (dois terços) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram;

II – do restante, 1/3 (um terço) distribuído igualitariamente e 2/3 (dois terços) proporcionalmente ao número de representantes eleitos no pleito imediatamente anterior para a Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.” (NR).

E é contra a absolutamente **inconstitucional tramitação** desta proposta, claramente concebida, **de modo oportunista e casuística, para prejudicar os direitos fundamentais de determinados grupos políticos minoritários**, especialmente daqueles, plenamente identificáveis, que se acham em adiantada fase de fundação de partido político (ou que acabam de se submeter a processo de fusão), **retirando-lhes, de forma anti-isonômica, prerrogativas que, nos termos do que já decidido por este Supremo Tribunal Federal, integram a própria ideia de democracia constitucional, de pluralismo político e de liberdade material de criação partidária, que se impetra o presente writ.**

IV – DO CABIMENTO DO PRESENTE MANDADO DE SEGURANÇA. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO AUTOR, MEMBRO DO CONGRESSO NACIONAL.

Bem delineado o objeto da presente impetração, cabe, agora, defender a plena viabilidade do presente mandado de segurança, que se fundamenta no fato de ser absolutamente **inconstitucional a própria tramitação de projeto de lei** cujos vícios materiais, cuja natureza abusiva e casuística e cujo objetivo de criar situações absolutamente anti-isonômicas entre parlamentares eleitos numa mesma legislatura, bem revelam a impossibilidade de que tal temática **sequer pudesse ser objeto de deliberação e de disposição pela maioria parlamentar**, daí derivando o direito líquido e certo do autor de não-participar de proposta normativa de tal natureza.

O cabimento do mandado de segurança, em casos tais, foi admitido, pela vez primeira, ainda no ano de 1980, ocasião em que esta Suprema Corte, seguindo posicionamento do Ministro Moreira Alves, assim estabeleceu:

“Mandado de segurança contra ato da Mesa do Congresso que admitiu a deliberação de proposta de emenda constitucional que a impetração alega ser tendente a abolição da república.

***Cabimento do mandado de segurança em hipótese em que a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda, vedado a sua apresentação (como é o caso previsto no parágrafo único do artigo 87) ou a sua deliberação (como na espécie). Nesses casos, a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a Constituição não quer – em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas – que sequer se chegue à deliberação, proibindo-a taxativamente. A inconstitucionalidade, se ocorrente, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformar em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição”* (MS 20.257, Rel p/ acórdão Ministro Moreira Alves).**

É bom que se diga, no ponto, que já no referido *leading case* esta Suprema Corte **não fez diferenciação** entre projetos de lei e propostas de emenda à Constituição, viabilizando a utilização do mandado de segurança contra o processamento da “*lei ou da emenda*”.

A admissibilidade da utilização de mandado de segurança, para questionamento de projeto de lei (e não apenas de emendas), é bom que se diga, **tem sido reafirmada, sucessivamente, pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal** (MS 24.138, Rel. Min. Gilmar Mendes; MS 24.467, Rel. Min. Carlos Velloso; MS 24.642, Rel. Min. Carlos Velloso; MS 21.648, Rel. Min. Ilmar Galvão; MS 22.503, Rel. Min. Maurício Correa, vg).

Para além disso, a jurisprudência desta Suprema Corte, igualmente sem oscilação, tem reconhecido **ser do Parlamentar Federal a legitimidade ativa exclusiva para tais tipos de impetração**:

“O parlamentar tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional. Legitimidade ativa do parlamentar, apenas.

*II. Precedentes do STF: MS 20.257, Rel. Min. Moreira Alves (*leading case*), RTJ 99/1031; MS 21.642, Rel. Min. Celso de Mello, RDA 191/200; MS 21.303, Rel. Min. Octavio Galotti, RTJ 139/783; MS 24.356, Rel. Min. Carlos Velloso”.*

(MS 24.642, Rel. Min. Carlos Velloso, Pleno).



“(...) A possibilidade extraordinária dessa intervenção jurisdicional, ainda que no próprio momento de produção das normas pelo Congresso Nacional, tem por finalidade assegurar, ao parlamentar (e a este, apenas), o direito público subjetivo - que lhe é inherente (RTJ 139/783) - de ver elaborados, pelo Legislativo, atos estatais compatíveis com o texto constitucional, garantindo-se, desse modo, àqueles que participam do processo legislativo, a certeza de observância da efetiva supremacia da Constituição, respeitados, necessariamente, no que se refere à extensão do controle judicial, os aspectos discricionários concernentes às questões políticas e aos atos ‘interna corporis’ (RTJ 102/27 – RTJ 112/598 - RTJ 112/1023)”.

(MS 26.712, Rel. Min. Celso de Mello).

“(...) O processo de formação das leis ou de elaboração de emendas à Constituição revela-se suscetível de controle incidental ou difuso pelo Poder Judiciário, sempre que, havendo possibilidade de lesão à ordem jurídico-constitucional, a impugnação vier a ser suscitada por membro do próprio Congresso Nacional, pois, nesse domínio, somente ao parlamentar - que dispõe do direito público subjetivo à correta observância das cláusulas que compõem o devido processo legislativo - assiste legitimidade ativa ad causam para provocar a fiscalização jurisdicional. (...).”

(MS 23.565/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Cabe, ainda, por oportuno, discutir o grau de sindicabilidade passível de ser exercido em sede de mandado de segurança, excepcionalmente impetrado contra a tramitação manifestamente abusiva e inconstitucional de projeto de lei, de sorte que o mero tramitar da proposta normativa, por si só, já representa violação à Constituição da República e ao direito líquido e certo titularizado pelos Parlamentares.

Não se pode ignorar, no ponto, que já houve, nesta Suprema Corte, ilustres Ministros que defenderam que, nesses tipos excepcionais de impetração mandamental, apenas seria possível deslocar ao Supremo Tribunal Federal vícios formais, atinentes ao cumprimento das formalidades constitucionais pertinentes ao processo legislativo, mas, não, discussões de cunho material e vinculadas, mesmo que perfunctoriamente, ao próprio mérito do projeto legislativo cuja tramitação, porque manifestamente abusiva e inconstitucional, se pretende abortar.

Nesse sentido, decisão proferida pelo Ministro Neri da Silveira no ano de 2001, no contexto do MS 24.138, ocasião em que Sua Excelência consignou:

“Não se adotou, no Brasil, o controle judicial preventivo de constitucionalidade da lei. Não é, assim, em princípio, admissível o exame, por esta Corte, de projetos de lei ou mesmo de propostas de emenda constitucional, para pronunciamento prévio sobre sua validade. Não se acolhe, em princípio, súplica para impedir a tramitação de projeto de lei ou proposta de



emenda à Constituição, ao fundamento de contrariar princípio básico da ordem constitucional em vigor. Somente depois de editada a lei ou emenda à Constituição, caberá o amplo controle judicial de constitucionalidade da norma, que se consagra no País, nos sistemas concentrado e difuso. Tem-se reconhecido, entretanto, ao parlamentar - deputado federal ou senador - legitimidade ativa a requerer mandado de segurança, para garantir direito público subjetivo de que titular no sentido de não ver submetida à deliberação proposta de emenda à Lei Magna da República, nas hipóteses em que a própria Constituição obsta logre curso o processo legislativo, que, desse modo, se entremostra, desde logo, inconstitucional".

Essas mesmas considerações, é bom que se diga, foram igualmente expendidas pelo Ilustre Ministro Neri da Silveira, na célebre decisão que proferiu em mandado de segurança então impetrado por **Deputado Federal contra a submissão, à deliberação, de Proposta de Emenda Constitucional que instituía a pena de morte no Brasil** (MS 21.311, Rel. Min. Neri da Silveira).

Decisões mais recentes, contudo, conferem um maior grau de sindicabilidade constitucional em mandados de segurança como o presente, até porque, é bom que se diga, às Casas Legislativas é impositiva a observância do devido processo legislativo não apenas em sentido formal, mas, por igual, em sentido material, ressalvadas, apenas, as matérias interna corporis e às questões exclusivamente políticas:

*"A possibilidade extraordinária dessa intervenção jurisdicional, ainda que no próprio momento de produção das normas pelo Congresso Nacional, tem por finalidade assegurar, ao parlamentar (e a este, apenas), o direito público subjetivo – que lhe é inherente (RTJ 139/783) - de ver elaborados, pelo Legislativo, atos estatais compatíveis com o texto constitucional, garantindo-se, desse modo, àqueles que participam do processo legislativo (mas sempre no âmbito da Casa legislativa a que pertence o congressista impetrante), a certeza de observância da efetiva supremacia da Constituição, respeitados, necessariamente, no que se refere à extensão do controle judicial, os **aspectos discricionários concernentes às questões políticas e aos atos "interna corporis"**" (RTJ 102/27 - RTJ 112/598 - RTJ 112/1023).*

Titulares do poder de agir em sede jurisdicional, portanto, tratando-se de controvérsia constitucional instaurada ainda no momento formativo do projeto de lei ou da proposta de emenda à Constituição, não de ser os próprios membros do Congresso Nacional, a quem se reconhece, como líquido e certo, o direito público subjetivo à correta observância da disciplina jurídica imposta pela Carta Política em sede de elaboração das espécies normativas.

O parlamentar, fundado na sua condição de co-partícipe do procedimento de formação das normas estatais, dispõe, por tal razão, da prerrogativa irrecusável de impugnar, em

juízo, o eventual descumprimento, pela Casa legislativa, das cláusulas constitucionais que lhe condicionam, no domínio material ou no plano formal, a atividade de positivação dos atos normativos.

É bom que se diga, no ponto, que no referido caso, o mandado de segurança foi ao final tido como prejudicado, considerado o arquivamento, pela própria Casa Legislativa, da proposição normativa cujo processamento então se impugnava. O parecer da douta Procuradoria-Geral da República, contudo, lavrado antes da consumação da mencionada ordem de arquivamento, foi no sentido da “concessão da segurança, para que o órgão legislativo impetrado sustasse em definitivo o procedimento destinado à votação da emenda em causa”.

(MS 29.373, Rel. Min. Celso de Mello).

Seja como for, contudo, mesmo aqueles que defendem uma sindicabilidade mais restrita em ações de mandado de segurança como o presente, concordam em que, até mesmo para saber se a tramitação de um projeto de lei ou proposta de emenda viola o núcleo essencial da Constituição, é preciso efetuar um mínimo cotejo analítico entre aquilo que se contém na proposta que se pretende obstar e aquilo que diz a Constituição da República. Em caso excepcionais de evidente inconstitucionalidade (sem necessidade de amplas discussões - MS 31.034, Rel. Min. Ricardo Lewandowski) é de se deferir a ordem mandamental.

Não por outro motivo, como dito, o Ministro Celso de Mello, em sucessivas decisões, tem advertido ser absolutamente possível, em sede de mandado de segurança impetrado, por Parlamentar Federal, contra a tramitação de projeto de lei ou de emenda à constituição, exercer um crivo de constitucionalidade tanto em relação aos procedimentos formais vinculados à tramitação da proposta (devido processo legislativo em sentido formal), quanto ao próprio conteúdo das propostas em debate (preservando-se o devido processo legislativo em sentido material), estando excluídos, do escrutínio judicial, exclusivamente os atos que sejam de cunho discricionário e aqueles de natureza puramente política.

Nesse mesmo sentido, cite-se, exemplificativamente, o MS 23.047, submetido à Plenário pelo Ilustre Ministro Sepúlveda Pertence menos de 24 horas depois de seu ajuizamento, e em cujo contexto realizou-se, ainda que de forma perfunctória, um juízo de validade sobre dispositivos da então nominada “Reforma da Previdência”, então acusada, pelo Deputado Miro Teixeira, de violar diversas cláusulas pétreas inscritas no texto da Constituição da República.

Cumpre advertir, contudo, que ainda que a prática jurisprudencial deste Supremo Tribunal Federal venha admitindo a impetração de mandado de segurança contra proposta normativa (seja de lei, seja de emenda à constituição), tendo efetuado, em inúmeros precedentes, um cotejo mínimo entre a forma e o conteúdo do projeto, com o texto da Carta Política, de sorte a aferir se há, ou não, direito líquido e certo do Parlamentar a não participar de tal deliberação, o fato é que o reconhecimento de

tal pretensão tem exigido situações EXCEPCIONAIS, DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE PATENTE E GRITANTE.

Discussões, por exemplo, sobre “uma específica interpretação que o próprio impetrante faz” de determinado preceito, sem que exista nada que “demonstre ser correta a presunção firmada na inicial no sentido de que a interpretação ali defendida é a única possível”, não têm viabilizado a utilização do mandado de segurança, consoante bem advertiu o Ministro Gilmar Mendes, no voto de mérito proferido no julgamento do MS 24.138.

O caso do presente mandado de segurança, contudo, **ESTÁ EFETIVAMENTE A VERSAR A EXCEPCIONALIDADE E A FLAGRANTE INCONSTITUCIONALIDADE QUE TÊM SIDO DEMANDADAS PELA JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE**, consoante a seguir será demonstrado, o que justifica e autoriza a impetração do presente *writ*, bem assim o acolhimento dos pedidos liminar e de mérito nela formulados.

V – DA UTILIZAÇÃO DA VIA LEGISLATIVA COMO FORMA DE PERSEGUIÇÃO E OPRESSÃO DE GRUPOS POLÍTICOS MINORITÁRIOS – DA CLARA INTENÇÃO DE FRUSTRAR E ENFRAQUECER INICIATIVAS, JÁ EM ESTÁGIO AVANÇADO DE CONCRETIZAÇÃO, DE FUNDAÇÃO DE NOVAS AGREMIAÇÕES PARTIDÁRIAS OU DE FUSÃO DE AGREMIACÕES JÁ EXISTENTES – CASUÍSMO DA PROPOSTA – EVIDENTE INCIDÊNCIA EM ABUSO DO PODER LEGISLATIVO.

Antes de tudo o mais, cumpre ao impetrante registrar a total perplexidade social que tem sido gerada pelo Projeto de Lei nº 4470/2012, cujo claro objetivo é retirar de grupos políticos minoritários, e que se acham em fase de legítima criação de novas agremiações partidárias, direitos e prerrogativas **constitucionais** que JÁ FORAM RECONHECIDAS NESTA MESMA LEGISLATURA A OUTRAS AGREMIACÕES RECÉM-FUNDADAS, como o PSD.

Nesse contexto, portanto, mostra-se absolutamente inegável que, no caso, o exercício do poder legiferante, que é próprio das Casas Legislativas, **se desnaturou em típico instrumento de perseguição de grupos políticos MINORITÁRIOS, PLENAMENTE IDENTIFICÁVEIS E CONHECIDOS**, considerados os interesses pessoais e casuísticos daqueles que se incluem na chamada “*maioria*”, e que temem que, através do legítimo e regular processo democrático, venham a perder forças e recursos no contexto das eleições gerais a ocorrerem no ano de 2014.

A lei, portanto, está a ser utilizada como forma de **esmagamento de dissidências políticas**; como modo de **esvaziamento de legítimas pretensões**, quanto à criação de novas agremiações partidárias ou quanto à fusão de duas agremiações já existentes; como forma de **arrefecimento do legítimo e desejado debate político**; como modo de restrição do **pluralismo** partidário; enfim, como forma de preservação de posições de vantagem, **em detrimento das legítimas aspirações e expectativas das minorias sociais e políticas**.

Consoante se depreende do próprio texto do Projeto de Lei nº 4470/2012, apresentado poucos dias após a publicação da ata de julgamento da ADI 4430, Rel. Min. Dias Toffoli, o que se busca, na referida proposta, é **esvaziar a própria ordem emanada desta Suprema Corte, no sentido de que somente seria compatível, com a Constituição da República, o entendimento de que as agremiações partidárias recém-fundadas têm o direito fundamental de exercerem prerrogativas que sejam proporcionais à representatividade daqueles Deputados Federais que optaram por a elas se vincularem, mesmo que mencionada agremiação ainda não tenha se submetido às urnas.**

Em termos práticos, o que se pretende é, **numa mesma legislatura**, fazer incidir, a Deputados Federais eleitos num mesmo pleito, **regras rigorosamente diversas, no que se refere ao direito de migrar de partido, presente a criação de uma nova agremiação**, de sorte que aos que optaram por se vincular ao PSD, por exemplo, foi possível deslocar, à nova agremiação, o respectivo tempo de rádio, televisão e a devida quota de fundo partidário derivada de sua cadeira, **enquanto que aos demais Parlamentares, que eventualmente aguardam a iminente fundação de novo partido mais afinado às suas ideologias** (dois deles em fase avançada, como o “Rede”, encabeçado pela ex-Senadora Marina Silva, e o “Solidariedade”, pilotado pelo Deputado Federal Paulo Pereira da Silva), tal migração será particularmente onerosa, o que igualmente onerará a nova agremiação, que, apesar de contar com cadeiras parlamentares, não contará, segundo o projeto de lei ora impugnado, com tempo de televisão e rádio necessários à difusão de suas ideias (necessidade especialmente premente na fase inicial da vida de um partido) e nem mesmo com quotas do fundo partidário que sejam proporcionais à sua representatividade na Câmara dos Deputados e que seja suficiente a fazer frente às dificuldades inerentes ao início da atividade partidária.

A *ratio* subjacente ao projeto de lei inquinado, portanto, é **tratar de modo diferenciado Parlamentares Federais que, eleitos numa mesma legislatura, deveriam obrigatoriamente merecer tratamento idêntico, especialmente no que se refere a tema de inquestionável centralidade, como o é aquele pertinente ao direito de legitimamente optar pela vinculação a uma nova legenda.**

A *ratio* subajacente ao projeto de lei inquinado, portanto, é **favorecer**, de forma espúria, partidos políticos já criados e consolidados, em detrimento dos novos movimentos sociais e partidários.

A *ratio* subajacente ao referido projeto de lei, sem dúvidas, é **desestimular** a criação de novos partidos e **esvaziar** aquelas iniciativas que já se acham em fase adiantada de tramitação, como é o caso do Rede e o da Solidariedade, tudo com vistas a evitar a distribuição equânime de forças no contexto das eleições de 2014.

A *ratio* subjacente ao mencionado projeto é **privar** novas agremiações daqueles direitos que a ela foram destinados por este Supremo Tribunal Federal, por possuírem extração constitucional, quando do recentíssimo julgamento da ADI 4430.

A *ratio* subjacente à referida proposta, assim, é **a de perseguir minorias políticas plenamente identificáveis**, esvaziando-lhes as pretensões; é a de **desestimular** a dissidência, **impondo o**

conformismo; é a de **agravar** minorias políticas, inviabilizando-lhes a possibilidade de, um dia, transformarem-se em maiorias.

Presente tal situação, é inegável a ocorrência, na espécie, de **típico abuso do poder legislativo, considerada a pretendida utilização da lei, pela maioria parlamentar, como forma de impor às minorias, gravames e restrições (“burdens”) que culminam por esvaziar suas legítimas pretensões de nascimento e florescimento no contexto partidário.**

Todos esses manifestos desvios da atividade legiferante, contudo, autorizam o manejo da presente impetração, pois o autor, enquanto verdadeiro “*partícipes do processo legislativo*” **não pode se ver compelido a compactuar e a participar de medida que, travestida de lei, não passa de ato arbitrário da maioria, na luta pela consolidação de sua posição, em detrimento dos direitos constitucionais e das legítimas expectativas dos grupos políticos minoritários.**

É bom que se diga, no ponto, que a figura aqui visivelmente presente do “**abuso do poder legislativo**” não é desconhecida desta Suprema Corte, que tem repudiado, com intransigência, atos normativos que, travestidos de lei ou de projeto de lei, têm o único objetivo de gravar grupos minoritários plenamente determinados, aniquilando-lhes direitos fundamentais, em claro gesto autoritário de perseguição.

Nesse sentido, as preciosas lições do decano, Ministro Celso de Mello, no julgamento do ADI 1407, cuja ementa possui as seguintes passagens:

“O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do substantive due process of law - acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive due process of law (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador” (grifos distintos nos originais).

Em seu douto voto, o Ministro Celso de Mello expressamente consignou, no que se refere a absoluta inconstitucionalidade e invalidade de legislações abusivas, como aquela que o Projeto Lei nº 4470/2012 pretende instaurar:

"(...) Isso significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, que este não dispõe de competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal.

Daí a advertência da Caio Tácito (RDP 100/11-12), que, ao relembrar a lição pioneira de Santi Romano, destaca que a figura do desvio de poder legislativo impõe o reconhecimento de que, mesmo nas hipóteses de seu discricionário exercício, a atividade legislativa deve desenvolver-se em estrita relação de harmonia com o interesse público.

A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, bem por isso, tem censurado a validade jurídica de atos estatais que, desconsiderando as limitações que incidem sobre o poder normativo do Estado, veiculam prescrições que ofendem os padrões de razoabilidade e que se revelam destituídas de causa legítima, exteriorizando abusos inaceitáveis e institucionalizando agravos inúteis e nocivos aos direitos das pessoas (Adi 1.158, Rel. Min. Celso de Mello)".

O Projeto de Lei nº 4470, aqui impugnado, com todas as vêrias, enquadra-se por completo nas características próprias do exercício abusivo do poder de legislar.

Tem-se normação visivelmente **casuística**, a qual se imprimiu rito de tramitação absolutamente urgente, o que se fez unicamente para **esvaziar** movimentos políticos minoritários plenamente identificados, e que se acham na iminência de fundar novas agremiações partidárias ou de realizarem fusões com outras já existente.

Tem-se, ainda, projeto legislativo cujo móvel é **mitigar direitos constitucionais** conferidos por esta Suprema Corte às agremiações recém-fundadas, criando tratamento absolutamente **discriminatório** entre Parlamentares eleitos numa mesma legislatura, conferindo a alguns o direito de transferir aos novos partidos a representatividade conquistada nas urnas, e a outros, não.

Tem-se, ainda, projeto de lei cujo objetivo é, sem sombra de dúvida, **o de criar, para grupos políticos certos e determinados, e especificamente na perspectiva eleitoral vindoura, "agravos inúteis e nocivos", além de anti-isônômicos.**

Daí, com todas as vêrias, **o grito da minoria**, cuja voz tem sido silenciada pela atuação opressora da maioria:

“O problema principal da proposta não é ela em si, é exatamente porque ela é casuística neste momento. E eu acho que o Congresso Nacional tem o dever de fazer uma reforma política de verdade aqui na Casa e não uma reforma de conveniência, votando, aqui e ali, para segurar um ou outro partido. E tem mais: eu acho que aqueles que hoje estão votando a favor desse processo vão ser amanhã triturados por alguma cláusula de barreira, que nós somos radicalmente contra. É o povo brasileiro que tem de escolher as propostas, as ideologias e os partidos, porque, se existem os pequenos partidos de aluguel, existem os partidos ideológicos e existem os grandes partidos de aluguel. E nós sabemos perfeitamente disso. Por isso, o PSOL entra em obstrução” (Discurso do Deputado Ivan Valente/PSOL).

“Estão usando de dois pesos e duas medidas: para os amigos tudo; para os supostos inimigos, escolhidos por critérios que não sabemos, a lei, e uma lei de encomenda” (Marina Silva, uma das líderes do futuro partido “Rede”).

Como se sabe, é justamente quando a atuação da maioria faz calar as vozes da minoria, aniquilando seus direitos fundamentais, que se faz imperioso e justificável a atuação contramajoritária, mas protetiva dos valores centrais da Carta Política, desta Suprema Corte.

Nesse sentido, preciosas as observações do Ministro Marco Aurélio, no julgamento da ADI 1.351, em que se reconheceu a inconstitucionalidade de dada cláusula de barreira:

“Em última análise, as previsões constitucionais encerram a neutralização da ditadura da maioria, afastando do cenário nacional óptica hegemônica e, portanto, totalitária (...).

Que fique ressaltado, em verdadeira profissão de fé, em verdadeiro alerta aos desavisados, encontra-se subjacente a toda esta discussão o ponto nevrálgico concernente à proteção dos direitos individuais das minorias, que não se contrapõe aos princípios que regem o governo da maioria – cuja finalidade é o alcance do bem-estar público, a partir da vontade da maioria, desde que respeitados os direitos dos setores minoritários, não se constituindo, de forma alguma, em via de opressão destes últimos”.

Tem-se, de tudo o quanto visto, típica situação de abuso do poder legislativo, com a utilização de proposta legislativa como forma de esvaziamento de movimentos políticos minoritários.

Isso significa, portanto, que a atuação visivelmente **casuística, exorbitante, abusiva, perseguidora e atentatória aos direitos fundamentais de determinados grupos políticos minoritários plenamente identificáveis justifica de modo pleno o acolhimento dos pedidos formulados na presente impetração**, até porque, nos dizeres do Ministro Celso de Mello (MS 24.849):

“O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda



que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo. - Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, 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” (com grifos distintos no original).

Com todas as vêrias devidas, não pode o autor do presente *writ* co-participar de projeto normativo que, apesar de revestido de aparente generalidade, tem o claro e específico propósito, considerado o presente contexto, de impor um fardo, uma sobrecarga indevida a grupos políticos minoritários específicos e **plenamente determináveis**, que se acham na iminência de legitimamente fundar uma nova agremiação partidária – fazendo jus a todas as consequências constitucionais daí decorrentes, tal como assinalado por esta Suprema Corte na ADI 4430 – ou, ainda, que se acham em fase adiantada de fusão partidária.

É bom que se diga, no ponto, que atuações legislativas **distorcidas e abusivas, aparentemente voltadas ao estabelecimento de normas gerais, mas, concretamente, destinadas a impor sobrecargas específicas a grupos plenamente identificáveis e vulneráveis**, tal como na espécie, não se qualificam como uma “*novidade*” em tema de jurisdição constitucional, cabendo referir, apenas a título ilustrativo, decisão da Suprema Corte Americana, proferida no caso *Church of Lukumi Babalu Aye v. City of Hialeah*, 508 U.S 520 (1993), ocasião em que se assentou a total invalidade de lei que, apesar de possuir incidência geral, voltava-se especificamente à criação de gravames e obstáculos a incidirem sobre grupos sociais minoritários **ESPECÍFICOS**, vulneráveis e plenamente **identificáveis**.

Desse modo, portanto, e configurada, na espécie, no que se refere ao Projeto de Lei nº 4.470/2012, **típica situação de casuísmo, desvio, perseguição e abuso do poder legislativo**, pede-se o processamento do presente *writ*, com o deferimento do pedido de medida liminar nele formulado, para que o autor não seja compelido a tomar parte desse ato abusivo e inconstitucional que é a própria tramitação, por si só, da proposta normativa aqui impugnada.

VI – DA TENTATIVA DE EXCLUSÃO, DAS FUTURAS AGREMIACÕES RECÉM-CRIADAS, DE DIREITOS E PRERROGATIVAS QUE A ELAS FORAM CONFERIDOS PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, CONSOANTE DECIDIDO RECENTEMENTE POR ESTA SUPREMA CORTE – ADI 4.430, REL. MIN. DIAS TOFFOLI.

Não bastasse o evidente abuso do poder legislativo que timbra e desnatura o projeto de lei ora questionado (o que já autorizaria o deferimento dos pedidos aqui formulados), o fato inquestionável é que, por ele, o que se pretende é privar futuros novos partidos (e agremiações derivadas de fusões ou incorporações) do exercício de direitos e prerrogativas que, nos termos de recentíssima decisão desta Suprema Corte (ADI 4430), possuem matriz visivelmente constitucional, pois decorrem diretamente do princípio fundamental da república do pluralismo político (art. 1º, V da CF) e do

direito fundamental básico (daí porque inserido no Título II da Carta Política) da ~~liberdade de criação, fusão e incorporação de partidos políticos (art. 17, caput).~~

É dizer: o que se pretende, por meio do abusivo, casuístico e discriminatório projeto de lei é, por via meramente ordinária, privar movimentos políticos minoritários e agremiações partidárias recém fundadas, **de direitos que foram tidos por essa Suprema Corte, como integrantes do próprio conceito de liberdade – EM SENTIDO MATERIAL, E NÃO MERAMENTE FORMAL – de criação de partidos políticos, nos termos do que demanda uma sociedade que se pretenda plural.**

Eis o que disse, na ocasião, o Ilustre Ministro Dias Toffoli, a não deixar qualquer margem de dúvidas no sentido de que, **NOS TERMOS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, ASSISTE, ÀS NOVAS AGREMIAÇÕES PARTIDÁRIAS RECÉM-FUNDADA, O DIREITO FUNDAMENTAL AO “ACESSO PROPORCIONAL AO RÁDIO E À TELEVISÃO”, COM BASE NA “REPRESENTATIVIDADE DOS DEPUTADOS FEDERAIS QUE PARA ELA MIGRARAM DIRETAMENTE DOS PARTIDOS PELOS QUAIS FORAM ELEITOS”,** direito, esse, que foi extraído do “*princípio da liberdade de criação e transformação de partidos, contido no caput do art. 17 da Constituição da República*”.

Eis alguns trechos do douto voto proferido pelo Ilustre Relator, Ministro Dias Toffoli, a não deixarem qualquer dúvida no sentido de que esta própria Suprema Corte, em recentíssimo julgado, já assentou serem de matriz constitucional (como consequência do pluralismo político e da liberdade material de criação de novas agremiações) os direitos e prerrogativas titularizados pelas agremiações partidárias recém-fundadas, e que se pretende suprimir por meio do projeto de lei ordinária aqui impugnado:

“(...) no nosso sistema proporcional, não há como afirmar, simplesmente, que a representatividade política do parlamentar está atrelada à legenda partidária para a qual foi eleito, ficando, em segundo plano, a legitimidade da escolha pessoal formulada pelo eleitor por meio do sufrágio.

Pelo contrário, em razão das características próprias do sistema de listas abertas, diversas daquelas das listas fechadas, o voto amealhado dá prevalência à escolha pessoal do candidato pelo eleitor, em detrimento da proposta partidária (...).

Bem por isso, o peso do parlamentar, eleito nominalmente, deve ser considerado, sim, para fins de representatividade, no caso de criação de novo partido político (assim como nos casos de fusão e de incorporação) para o qual migrou o deputado, ainda que eleito por partido diverso (...).

Na atualidade, são os partidos políticos os principais entes pluralistas. Conseqüências diretas do pluralismo, as agremiações partidárias constituem fundamento próprio da República Federativa do Brasil, conforme inscrito no art. 1º, V da Lei Fundamental (...). A Carta da República consagra, ademais, logo na cabeça do art. 17 da Carta Maior, a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, limitada essa

liberdade à necessidade de resguardar os valores da soberania popular, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana (...).

Daí a relevância do pluripartidarismo e do estímulo constitucional à formação e ao desenvolvimento das agremiações partidárias como sujeitos do processo eleitoral.

Por outro lado, como já apontava Maurice Duverger, primeiro autor a estudar as influências dos sistemas eleitorais no processo político, é própria da representação proporcional a capacidade de multiplicar o número de partidos, favorecendo a criação de novos e a cisão dos existentes.

Extraio, portanto, do princípio da liberdade de criação e transformação de partidos, contido no caput do art. 17 da Constituição da República, o fundamento constitucional para reputar como legítimo o entendimento de que, na hipótese de criação de um novo partido, a novel legenda, para fins de acesso proporcional ao rádio e à televisão, leva consigo a representatividade dos deputados federais que para ela migraram diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos.

Destaque-se que **não se está a falar apenas em liberdade abstrata de criação, no sentido formal de não se estabelecerem obstáculos a sua formação, mas, especialmente, no seu sentido material de viabilizar a permanência e o desenvolvimento dessas novas agremiações.**

Como já ressaltado à exaustão na primeira parte desse voto, o direito constitucional das agremiações ao acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, consagrado no art. 17, §3º da Constituição, é de inegável relevância para a existência e para o desenvolvimento dos partidos políticos. **Mais ainda o é para os partidos recém-criados, consistindo a propaganda eleitoral gratuita em momento oportuno para a nova legenda se fazer conhecida, expondo ao público em geral as propostas políticas de seus candidatos.**

Nesse sentido, Sérgio Sérvula e Roberto Amaral apontam que a opção do Constituinte por uma **sociedade pluralista tem conteúdo prescritivo, de forma que a tentativa de conter a proliferação e a atuação dos entes plurais seria incompatível com o texto constitucional** (...).

Com efeito, **impedir que o parlamentar fundador de novo partido leve consigo sua representatividade, para fins de divisão do tempo de TV e rádio, esbarra, exatamente, no princípio da livre criação de partidos políticos, pois atribui, em última análise, um desvalor ao mandato do parlamentar que migrou para o novo partido, retirando-lhe parte das prerrogativas de sua representatividade política.** Restaria, em evidência,

desestimulada a criação de novos partidos, em especial por parte daqueles que já ocupam mandato na Câmara Federal (...).

Com efeito, esta Suprema Corte, confirmando o posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral (...) consagrou o princípio constitucional da fidelidade partidária, entendendo que a troca de partido por parlamentar eleito por dada agremiação enseja-lhe o direito de reaver o mandato perdido, em face da caracterização da infidelidade partidária, de forma que as modificações de legendas resultem, em consequência, na perda do mandato (...).

Por outro lado, foram fixadas justas causas aptas a legitimarem a mudança de legenda e, dentre essas causas, sobressaem, exatamente, o nascimento de novo partido político legalmente constituído no Estado pluripartidário brasileiro e a fusão ou incorporação de partidos (...).

Os debates relativos à fidelidade partidária são, sem dúvida, relevantes para o deslinde da questão aqui posta, especialmente no que toca à criação de novas legendas e à legítima migração de parlamentares para o novo partido. Entretanto, a pergunta a ser respondida, na presente análise, não é se o mandato pertence ao eleito (mandato livre) ou ao partido (mandato partidário). Não se está a discutir a titularidade do mandato, mas as representatividade do parlamentar que, legitimamente, migrar para um partido recém-criado.

Ora, se se entende que a criação de partido político autoriza a migração dos parlamentares para a nova legenda, sem que se possa falar em infidelidade partidária ou em perda do mandato parlamentar, essa mudança resulta, de igual forma, na alteração da representação política da legenda originária.

Prestigiando a Constituição da República, o pluralismo político e o nascimento das novas legendas, NÃO É CONSONANTE COM O ESPÍRITO CONSTITUCIONAL RETIRAR DOS PARLAMENTARES QUE PARTICIPARAM DA CRIAÇÃO DE NOVEL PARTIDO A REPRESENTATIVIDADE DE SEUS MANDATOS E AS BENESSES POLÍTICAS QUE DELE DECORREREM. Seria o mesmo que dizer que os parlamentares que migram para nova legenda não perdem o mandato, mas não mais carregam, durante toda a legislatura seguinte, a representatividade que lhes conferiu seus eleitores.

NÃO HAVERÁ AUTÊNTICA LIBERDADE DE CRIAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS SE NÃO SE ADMITIR QUE OS FUNDADORES DE UMA NOVA AGREMIAÇÃO QUE DETENHAM MANDATO PARLAMENTAR POSSAM CONTAR COM SUA REPRESENTATIVIDADE PARA A DIVISÃO DO TEMPO DE PROPAGANDA, DESIGUALANDO ESSES PARLAMENTARES DE SEUS PARES, COM A EXCLUSÃO DO DIREITO DE PROPAGANDA PROPORCIONALMENTE À REPRESENTATIVIDADE DE SEUS QUADROS (...).

Ora, se o partido novo não participou do certame anterior, como poderia ele se submeter a um critério de desempenho?

(...) Ou seja, um partido criado, por exemplo, nesta legislatura, independentemente das suas dimensões e da representação atual, somente passaria a contar com o tempo de propaganda eleitoral de forma proporcional após as eleições de 2014. O novo partido ficaria com sua representação em suspenso até a realização de novas eleições para deputado federal, em condições de subexistência pelo período de quatro anos.

A toda evidência, esse entendimento resulta em forte obstáculo direcionado às agremiações partidárias recém-criadas, desconsiderando-se, ainda, a dimensão desses partidos e a representação e seus quadros parlamentares (...).

Dessa forma, conquantu admitida a distinção entre partidos políticos com e sem representação no Congresso Nacional, entendo que não há respaldo constitucional para a adoção de tratamento distinto entre os partidos que gozam dessa representação, penalizando as agremiações recém-criadas que a adquiriram pela migração de parlamentares de outros partidos, ainda que em momento posterior às eleições nacionais (...).

Em última análise, privilegiar o resultado eleitoral nesses casos, demonstra o não vislumbramento da existência de partidos para além das eleições, conduzindo, indiretamente, a um processo de desmotivação e desmobilização para a criação de novas agremiações partidárias, pois, ainda que contem com representantes parlamentares, elas sofreriam em seu nascedouro limitações ao seu pleno exercício”.

De se ver, portanto, que o que pretende o **CASUÍSTICO** projeto de lei ora inquinado é EXTINGUIR, pela via da lei ordinária, e especificamente para atingir específicos grupos políticos, DIREITOS E PRERROGATIVAS DAS NOVAS AGREMIAÇÕES PARTIDÁRIAS QUE, NOS TERMOS DE RECENTÍSSIMO JULGADO DESTA SUPREMA CORTE, DERIVAM DIRETAMENTE DO FUNDAMENTO REPUBLICANO, DO PLURALISMO E DO DIREITO FUNDAMENTAL À LIVRE CRIAÇÃO, EM SENTIDO MATERIAL, DE NOVOS PARTIDOS.

Há, portanto, na espécie, visível, inquestionável, manifesta, patente e excepcional **inconstitucionalidade na referida proposta normativa! Excepcionalidade que autoriza e justifica a impetração do presente writ**, pois aqui não se defende nada diferente daquilo que esta Suprema Corte já extraiu do texto da Carta Política há poucos meses atrás!

Não há, portanto, no presente mandado de segurança, a situação que levou o Ministro Gilmar Mendes a denegar a ordem mandamental no MS 24.138, ocasião em que Sua Excelência consignou que, ali, “o impetrante busca erigir como parâmetro de controle tão somente uma específica



interpretação que o próprio impetrante faz daquele preceito”, sem demonstrar ser “a interpretação ali defendida a única possível”.

Nestes autos, ao contrário, não se criam teses nem interpretações. Ao invés disso, **apenas se sustenta que referida proposta normativa, além de casuística, abusiva, discriminatória e perseguidora de específicos grupos, simplesmente desconstitui direitos constitucionais que esta Suprema Corte já asseverou serem titularizados pelas novas agremiações, nos termos do princípio do pluralismo político (art. 1º, V) e da liberdade de criação partidária (art. 17, caput).**

Não é necessário, portanto, no presente feito, qualquer discussão aprofundada sobre a matéria, qualquer análise aprofundada sobre o mérito do projeto de lei inquinado, pois, como dito, a matéria já foi devidamente equacionada por esta Suprema Corte há poucos meses atrás (ADI 4430), ocasião em que ficaram assentadas as seguintes premissas constitucionais subordinantes, consoante acima transcritas:

1. “*impedir que o parlamentar fundador de novo partido leve consigo sua representatividade, para fins de divisão do tempo de TV e rádio, esbarra, exatamente, no princípio da livre criação de partidos políticos, pois atribui, em última análise, um desvalor ao mandato do parlamentar que migrou para o novo partido, retirando-lhe parte das prerrogativas de sua representatividade política*”;
2. “*NÃO É CONSONANTE COM O ESPÍRITO CONSTITUCIONAL RETIRAR DOS PARLAMENTARES QUE PARTICIPARAM DA CRIAÇÃO DE NOVEL PARTIDO A REPRESENTATIVIDADE DE SEUS MANDATOS E AS BENESSES POLÍTICAS QUE DELE DECORRERM. Seria o mesmo que dizer que os parlamentares que migram para nova legenda não perdem o mandato, mas não mais carregam, durante toda a legislatura seguinte, a representatividade que lhes conferiu seus eleitores*”;
3. “*NÃO HAVERÁ AUTÊNTICA LIBERDADE DE CRIAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS SE NÃO SE ADMITIR QUE OS FUNDADORES DE UMA NOVA AGREMIAÇÃO QUE DETENHAM MANDATO PARLAMENTAR POSSAM CONTAR COM SUA REPRESENTATIVIDADE PARA A DIVISÃO DO TEMPO DE PROPAGANDA, DESIGUALANDO ESSES PARLAMENTARES DE SEUS PARES, COM A EXCLUSÃO DO DIREITO DE PROPAGANDA PROPORCIONALMENTE À REPRESENTATIVIDADE DE SEUS QUADROS (...)*”;
4. “*não há respaldo constitucional para a adoção de tratamento distinto entre os partidos que gozam dessa representação, penalizando as agremiações recém-criadas que a adquiriram pela migração de parlamentares de outros partidos, ainda que em momento posterior às eleições nacionais (...)*”.

O caso, portanto, é mesmo de absoluta **excepcionalidade**, pois, até onde se verificou, não há registros, na prática política, da deflagração de processo legislativo **ordinário**, de contornos claramente casuísticos e discriminatórios, e que objetiva **sonegar, a outros agrupamentos políticos, direitos e prerrogativas de estatura constitucional, que, já declarados pela própria Suprema Corte,**

foram plenamente fruídos por outra agremiação recém-fundada e pelos parlamentares a ela vinculados, pouco tempo antes e no contexto da mesmíssima legislatura.

Tem-se, pois, na espécie, com todo respeito, situação de absoluta excepcionalidade, de inconstitucionalidade manifesta, de tentativa de esvaziamento de direitos fundamentais constitucionais, de titularidade de minorias, por meio de proposta de lei meramente ordinária, que busca, casuisticamente, selecionar quais agrupamentos políticos e agremiações partidárias recém-criadas poderiam exercer os direitos fundamentais já declarados por esta Suprema Corte, e quais estariam excluídas dessa esfera de proteção.

Nada mais absurdo, inusitado e excepcional, data vénia, o que legitima a impetração do presente *writ* e justifica o deferimento dos pedidos nele formulados.

VII – DA CRIAÇÃO ABSOLUTAMENTE DISCRIMINATÓRIA DE PARLAMENTARES E PARTIDOS DE PRIMEIRA CLASSE E PARTIDOS E PARLAMENTARES DE SEGUNDA CLASSE – OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA E À IGUALDADE DE OPORTUNIDADES ENTRE PARTIDOS.

Não bastassem todas as alegações acima referidas, graves e excepcionais o suficiente para justificarem o presente *writ*, há, ainda, mais o que dizer.

Isso porque o móvel da referida proposta, que é o de **selecionar quais agrupamentos políticos e agremiações partidárias recém-criadas poderiam exercer os direitos fundamentais constitucionais (de antena e acesso ao fundo partidário) já declarados por esta Suprema Corte, e quais estariam excluídas dessa esfera de proteção**, traz, ainda, uma outra consequência, igualmente grave, qual seja, a **criação de Parlamentares e Partidos de primeira classe, e Parlamentares e Partidos de segunda classe, em manifesto atentado ao princípio fundamental da isonomia e da igualdade de oportunidade entre partidos**.

Explica-se: tendo em vista que este Supremo Tribunal Federal, por seu plenário, já consignou, na ADI 4430, que “*NÃO HAVERÁ AUTÊNTICA LIBERDADE DE CRIAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS, SE NÃO SE ADMITIR QUE OS FUNDADORES DE UMA NOVA AGREMIAÇÃO QUE DETENHAM MANDATO PARLAMENTAR POSSAM CONTAR COM SUA REPRESENTATIVIDADE PARA A DIVISÃO DO TEMPO DE PROPAGANDA, DESIGUALANDO ESSES PARLAMENTARES DE SEUS PARES, COM A EXCLUSÃO DO DIREITO DE PROPAGANDA PROPORCIONALMENTE À REPRESENTATIVIDADE DE SEUS QUADROS*”, muitos Parlamentares eleitos para a **PRESENTE LEGISLATURA**, puderam **livremente** exercer seu direito de escolha, migrando **legitimamente** para partidos recém-fundados (como o Partido Social Democrático – PSD, exemplificativamente) e **carregando consigo todas as prerrogativas derivadas da representatividade conquistada nas urnas**.

De forma correlata, o novo Partido recém-fundado, que recebeu legitimamente, **na presente legislatura**, tais Parlamentares, incorporou, também na linha da decisão desta Suprema Corte – no sentido de que “*não há respaldo constitucional para a adoção de tratamento distinto entre os*

partidos que gozam dessa representação, penalizando as agremiações recém-criadas que a adquiriram pela migração de parlamentares de outros partidos, ainda que em momento posterior às eleições nacionais –, ao seu patrimônio jurídico, cálculo do fundo partidário e tempo de propaganda partidária proporcional ao número de cadeiras obtidas na Câmara Federal, após a migração (Propaganda Partidária nº 14-58.2012.00.0000, Acórdão de 06/11/2012).

Contudo, o que pretende o projeto de lei cujo processamento se pretende obstar, é, JÁ PARA A PRESENTE LEGISLATURA, impedir que Deputados eleitos num mesmo pleito possam exercer esse mesmo direito de escolha por uma nova agremiação recém-fundada, em identidade de condições de idênticas opções há pouco realizadas, e impedir que essas novas agremiações (muitas em fase adiantada de criação, como o “Rede” e o “Solidariedade”) possam, nessa mesma legislatura, desfrutar de tratamento idêntico ao conferido, por exemplo, ao Partido Social Democrático-PSD.

Isso significa, portanto, que o projeto de lei cuja tramitação se questiona cria diferenças materiais entre Parlamentares Federais eleitos para uma mesma legislatura, de sorte que a alguns (os parlamentares de primeira classe), foi garantido o exercício legítimo, e em termos materiais, do direito de se transferir a um novo partido político recém-fundado, sem que, com isso, fossem despidos das consequências jurídicas derivadas da representatividade que conquistaram nas urnas, enquanto que, para outros Parlamentares eleitos no mesmo pleito, os de segunda categoria, essa possibilidade não se avizinharia possível, de sorte que O DIREITO DE LEGÍTIMA ESCOLHA em relação à vinculação partidária com uma nova agremiação somente poderia ser exercido em condições de severas restrições e EM DETRIMENTO DA REPRESENTATIVIDADE CONQUISTADA PELO VOTO.

Se, tal como assentado por esta Suprema Corte, “*NÃO HAVERÁ AUTÊNTICA LIBERDADE DE CRIAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS, SE NÃO SE ADMITIR QUE OS FUNDADORES DE UMA NOVA AGREMIAÇÃO QUE DETENHAM MANDATO PARLAMENTAR POSSAM CONTAR COM SUA REPRESENTATIVIDADE PARA A DIVISÃO DO TEMPO DE PROPAGANDA*”, então o que se tem, como decorrência do projeto de lei questionado, é:

- o estabelecimento de PARTIDOS POLÍTICOS DE PRIMEIRA CLASSE, que, criados na presente legislatura, puderam exercer sua “*autêntica liberdade de criação*”, porque “*contaram com sua representatividade recém adquirida em razão da migração para fins de divisão do tempo de propaganda*”, e, agora,
- PARTIDOS POLÍTICOS DE SEGUNDA CLASSE, que, fundados nessa mesmíssima legislatura, já não mais puderam exercer, em termos materiais, o direito fundamental constitucional à “*autêntica liberdade de criação de partidos políticos*”, porque ficaram privados da possibilidade de pautar suas prerrogativas com base no número de assentos parlamentares adquiridos, o que compromete, por óbvio, as próprias chances de sua subsistência.

Ocorre, contudo, que tais comportamentos discriminatórios entre partidos não são, por nenhum modo, tolerados por esta Suprema Corte, consoante revela o julgamento da ADI 1.351, Rel. Min. Marco Aurélio.

Em tal ocasião, o ilustre Ministro Relator consignou:

"Relembrem: como fundamento da República, versou-se o pluralismo político e, quanto aos partidos políticos, previu-se a livre criação, fazendo-se referência, de maneira clara, ao pluripartidarismo (...).

O que se contém no artigo 17 da Carta Federal diz respeito a todo e qualquer partido político legitimamente constituído, não encerrando a norma maior a possibilidade de haver partidos de primeira e segunda classes, partidos de sonhos inimagináveis em termos de fortalecimento e partidos fadados a morrer de inanição, quer sob o ângulo da atividade concreta no Parlamento, sem a qual é injustificável a existência jurídica, quer da necessária difusão do perfil junto ao eleitorado em geral, dado indispensável ao desenvolvimento relativo à adesão quando do sufrágio, quer visando, via fundo partidário, a recursos para fazer frente à impiedosa vida econômico-financeira. Em síntese, tudo quanto venha a balha em conflito com ditames maiores, os constitucionais, há de merecer a excomunhão maior".

Em outra passagem de seu brilhante voto, o Ministro Marco Aurélio voltou a registrar a problemática de partido recém-criado, atinente a se ter *"substantialmente mitigada a participação no fundo partidário e no horário de propaganda eleitoral"*, de forma que *"não deixará jamais a situação embrionária, própria ao surgimento de uma nova sigla. Permanecerá, se tanto, em plano secundário, inviabilizado o acesso eficaz a eleitores"*.

Nesse contexto, portanto, e tendo em vista que **o único propósito da proposta normativa cuja tramitação se questiona é diferenciar partidos em situação de absoluta identidade** (todas elas agremiações partidárias criadas numa mesma legislatura, mas apenas umas fazendo jus a tempo de mídia e fundo partidário de modo proporcional à representatividade que adquirida), tem-se, também, na espécie, clara ofensa ao princípio constitucional da igualdade de chances entre partidos.

A esse respeito, é bom que se diga, brilhantes as observações feitas pelo Ministro Eros Grau, quando do julgamento da mencionada ADI 1.351:

"Discorrendo sobre as maiorias e o despotismo da maioria, sobre o absurdo de uma maioria fixada meramente por via matemática e estatística, CARL SCHMITT afirma a necessidade de pressupor-se, sempre, um princípio de justiça material, se não quisermos ver desmoronar de uma só feita todo o sistema da legalidade. Esse princípio é o da igualdade de chance para alcançar aquela maioria, aberta a todas as opiniões, a todas as tendências e a todos os movimentos concebíveis. Sem esse princípio, a matemática das maiorias seria um jogo grotesco, um insolente escárnio. Quem obtivesse a primeira maioria, a deteria para sempre, seu poder seria permanente".

Nada mais preciso e pertinente, com todo respeito devido, especialmente num contexto em que se pretende, por via normativa, simplesmente impedir que futuras novas agremiações possam exercer, **tal como exercido por outras agremiações recém-criadas**, o direito constitucional fundamental de acesso ao fundo partidário e aos veículos de comunicação, de modo proporcional à representatividade adquirida (direito esse extraído, por essa Suprema Corte, do art. 1º, V e do art. 17, caput, todos da Carta Política), sem o que restarão tais partidos relegados a situação de difícil sobrevivência.

O intento desse absoluto projeto de lei, assim, é visivelmente **QUEBRAR** o princípio constitucional da “igualdade de chances que deve existir entre as agremiações partidárias” (voto do Ministro Gilmar Mendes na ADI 1.351).

A respeito de imperiosidade constitucional de se ter um regime de igualdade de chances entre partidos (regime que se pretende aniquilar pelo projeto aqui em discussão), assim se pronunciou o Ministro Gilmar Mendes, no julgamento da ADI 1.351:

“O princípio da igualdade entre os partidos políticos é fundamental para a adequada atuação dessas instituições no complexo processo democrático. Impõe-se, por isso, uma neutralidade do Estado em face das instituições partidárias, exigência essa que se revela tão importante quanto difícil de ser implementada. A importância do princípio da igualdade está em que sem a sua observância não haverá possibilidade de estabelecer uma concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, o que acabará por comprometer a essência do próprio processo democrático”.

As irretocáveis lições do Ministro Gilmar Mendes não deixam qualquer dúvida a respeito da absoluta gravidade, excepcionalidade e heterodoxia da proposta normativa cuja tramitação se questiona e que tem como claro propósito de quebrar a “igualdade de chances para alcançar a maioria” entre os partidos e o nítido intento de inviabilizar qualquer concorrência livre e equilibrada por parte das futuras agremiações partidárias ainda em fase de criação.

Como bem asseverado pelo Ministro Gilmar Mendes, pretensões como a presente, portanto, comprometem a “essência do próprio processo democrático”, o que revela a absoluta gravidade, inconstitucionalidade e heterodoxia do PL 4.470, cuja mera tramitação já representa fator de grave perturbação institucional e de manifesta ofensa ao texto da Carta Política (art. 1º, V e art. 17, caput), até porque, nos dizeres desta Corte, converteu-se, “a igualdade de chances, em princípio constitucional autônomo, um autêntico direito fundamental dos partidos, assegurando-se às agremiações tratamento igualitário por parte do Poder Público e dos seus delegados”.

Não se pode permitir, portanto, seguir seu ritmo de tramitação o projeto de lei aqui impugnado, cujos propósitos casuísticos, abusivos, deturpados e discriminatórios, voltados exclusivamente à quebra do princípio constitucional da igualdade de chances entre partidos e ao estabelecimento de

Partidos e Deputados de primeira e de segunda classe, culminam por colocar em situação de manifesta lesividade o próprio modelo democrático pluripartidário.

Daí as corretas observações feitas pelo Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI 1351, em tudo aplicáveis à presente espécie:

"Vê-se, pois, que o princípio da igualdade entre os partidos políticos constitui elementar exigência do modelo democrático e pluripartidário (...).

Aludidas dificuldades não devem ensejar, à evidência, o estabelecimento de quaisquer discriminações entre os partidos estabelecidos e os newcomer, por quanto eventual distinção haveria de resultar, inevitavelmente, no próprio falseamento do processo de livre concorrência.

Não se afirma, outrossim, que ao legislador não seria dado estabelecer distinções entre os concorrentes com base em critérios objetivos. Desde que tais distinções impliquem alteração das condições mínimas de concorrência, evidente que se afigura sua incompatibilidade com a ordem constitucional, calcada no postulado da isonomia (...).

Não parece subsistir dúvida, portanto, de que o princípio da isonomia tem aplicação à atividade político-partidária, fixando os limites e contornos do poder de regular a concorrência entre os partidos.

Ademais, como já observado, faz-se mister notar que o princípio da igualdade de chances entre os partidos políticos parece encontrar fundamento, igualmente, nos preceitos constitucionais que instituem o regime democrático, representativo e pluripartidário (CF, artigos 1º, V e parágrafo único). Tal modelo realiza-se, efetivamente, através da atuação dos partidos, que são, por isso, elevados à condição e autênticos e peculiares órgãos públicos ainda que não estatais, com relevantes e indispensáveis funções atinentes à formação da vontade política, à criação da legitimidade e ao processo contínuo de mediação entre o povo e o Estado (...).

Portanto, não se afigura necessário despender maior esforço de argumentação para que se possa afirmar que a concorrência entre os partidos, inerente a próprio modelo democrático e representativo, tem como pressuposto inarredável o princípio de 'igualdade de chances' (...).

Assinale-se, porém, que, tal como observado, o princípio da 'igualdade de chances' entre os partidos políticos abrange todo o processo de concorrência entre os partidos, não estando, por isso, adstrito a um segmento específico. É fundamental, portanto, que a legislação que disciplina o sistema eleitoral, a atividade dos partidos políticos e dos candidatos, o seu financiamento, o acesso aos meios de comunicação, o uso de propaganda governamental, dentre outras, não negligencie a idéia de igualdade de

chances sob pena de a concorrência entre agremiações e candidatos se tornar algo ficcional, com grave comprometimento do próprio processo democrático”.

A heterodoxia, o casuísmo, a natureza abusiva, a evidente inconstitucionalidade, o intento de quebrar o princípio da igualdade entre partidos, o objetivo de esvaziar legítimas pretensões de grupos políticos minoritários no sentido da criação de novos partidos, o escopo de limitar, por lei ordinária, o exercício de direitos fundamentais das agremiações, nos termos do que é assentado por este Supremo Tribunal, revelam, a não mais poder, que a hipótese em exame versa efetiva excepcionalidade, apta a justificar o presente writ, até porque a mera tramitação da mencionada proposta normativa já coloca em situação de “grave comprometimento o próprio processo democrático”.

Também por mais esse motivo (fundado no princípio constitucional da igualdade de chances e na impossibilidade de se criarem Parlamentares e Partidos de primeira e de segunda categoria), pede-se o acolhimento da presente impetração, com o deferimento dos pedidos cautelar e de mérito aqui formulados.

VII – DOS PEDIDOS CAUTELAR E MÉRITO

Em razão de todos os fundamentos acima, entende o autor estar presente o *fumus boni juris*, bem assim a flagrante **excepcionalidade**, apta a justificar o deferimento da medida liminar postulada.

Quanto ao ***periculum in mora***, cumpre repisar que o mencionado projeto, já aprovado pela Câmara dos Deputados, será, agora, imediatamente remetido ao Senado Federal, para continuidade de votações, o que revela que o fundado receio do autor – em ter que “coparticipar” na votação de projeto visivelmente abusivo, casuístico, ilegal e inconstitucional – está na iminência de se consumar.

Para além disso, **promulgada** a lei, declara-se a perda do objeto de mandados de segurança como o presente, o que evidencia o *periculum in mora*, necessário ao acolhimento da pretensão cautelar aqui veiculada, sob pena de perecimento do próprio direito do autor que se pretende tutelar.

Ante todo o exposto, e considerada a manifesta gravidade e excepcionalidade da situação descrita nos presentes autos, pede-se seja DEFERIDA medida liminar, para que seja **imediatamente SUSTADA a tramitação do PL 4.470/2012**, preservando-se o direito líquido e certo do impetrante em não ter que atuar, 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 esse Supremo Tribunal Federal, há poucos meses atrás, nos autos da ADI 4.430.

Após isso, pede-se a notificação das eminentes autoridades apontadas como coatoras (Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal), para, querendo, prestarem as devidas informações no prazo legal, com a posterior oitiva da douta Procuradoria Geral da República.

Postula-se, ainda, seja dada ciência à Advocacia Geral da União, nos termos do art. 7º, II, da Lei n. 12.016/2009.

No **mérito**, pede-se 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 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.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Termos em que;

Pede deferimento.

Brasília, 23 de abril de 2013.

MARIA CLAUDIA BUCCIANERI PINHEIRO

OAB/DF 25.341