

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.423 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI  
REQTE.(S) : PARTIDO TRABALHISTA NACIONAL E  
OUTRO(A/S)  
ADV.(A/S) : JOELSON DIAS E OUTRO(A/S)  
INTDO.(A/S) : CÂMARA DOS DEPUTADOS  
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL  
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

### RELATÓRIO

#### O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Trabalhista Nacional e outros, tendo como objeto a expressão “superior a nove deputados”, constante do art. 46 da Lei 9.504/97 (Lei da Eleições) e o art. 47, § 2º, da mesma lei, ambos com redação dada pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.

Eis o teor das normas impugnadas:

“Art. 46. Independentemente da veiculação de propaganda eleitoral gratuita no horário definido nesta Lei, é facultada a transmissão por emissora de rádio ou televisão de debates sobre as eleições majoritária ou proporcional, sendo assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação **superior a nove Deputados**, e facultada a dos demais, observado o seguinte:

(...)

Art. 47. As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos trinta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo.

(...)

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios:

I - 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos **seis maiores partidos** que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem;

II - 10% (dez por cento) distribuídos igualmente.

Os autores narram que a Lei nº 13.165/2015, ao conferir nova redação ao **caput** do art. 46 da Lei das Eleições, alterou as regras de participação de candidatos nos debates eleitorais em emissoras de rádio e de televisão, nas eleições majoritárias e proporcionais. De acordo com a redação anterior do preceito em tela, tinham direito a participar dos debates candidatos de partidos que possuíssem pelo menos 1 (um) representante na Câmara dos Deputados. Atualmente, somente é assegurada tal participação aos partidos com representação “superior a nove deputados”. Alega-se que a consequência disso será que candidatos de partidos menores não terão acesso a esses debates, circunstância que implicará violação ao princípio da proporcionalidade e aos arts. 1º, inciso V e parágrafo único, e 17, caput e §§ 1º e 3º, todos da Constituição Federal.

Os requerentes também questionam o § 2º do art. 47 da Lei das Eleições, alterado pela Lei nº 13.165/2015. Quanto a essa norma, afirmam haver três níveis de inconstitucionalidade. Primeiramente, defendem que a repartição do horário de propaganda eleitoral gratuita deveria ocorrer de forma igualitária entre todos os partidos políticos, apontando violação do § 3º do art. 17 da Constituição Federal, do princípio da isonomia (art. 5º, **caput**, da CF/88) e do princípio republicano (art. 1º da CF/88).

## ADI 5423 / DF

Em segundo lugar, questionam o critério de distribuição do tempo de propaganda baseado na representatividade de cada partido na Câmara dos Deputados, com fundamento de que este critério “está em desarmonia com o sistema presidencialista adotado”, o qual “não considera o papel das coligações nos pleitos e se mostra alienado do caráter regional das eleições para deputados federais, além de propiciar distorções absurdas quando vem à baila a distribuição do tempo de propaganda de segundo turno de eleições” (fls. 9/10).

Por fim, questionam a expressão “seis maiores”, constante do inciso I do § 2º do art. 47 da Lei das Eleições, afirmando que “mesmo que se admita a possibilidade de discrimen entre os diversos Partidos, no que tange ao exercício do direito de antena, não se mostra razoável e proporcional que se inclua na contagem, no caso de coligação majoritária, somente o tempo dos seis maiores partidos integrantes da coligação” (fl. 12). Aduz que essa regra minimiza o tempo de rádio e televisão dos partidos minoritários ainda que possuam representação na Câmara dos Deputados.

Requerem, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade material:

“a) da expressão ‘**superior a nove deputados**’ constante do art. 46, da Lei 9.504/97, com a redação dada pela Lei nº 13.165/2015;

b) dos incisos I e II, do § 2º, do art. 47, da Lei 9.504/97, respeitando a divisão igualitária do tempo para todos os Partidos, **ou, caso assim não se entenda,**

c) dos incisos I e II, do § 2º, do art. 47, da Lei 9.504/97, respeitando a proporcionalidade da votação das coligações na eleição presidencial, com a consequente divisão igualitária do tempo de cada coligação entre os partidos que a compuseram, ou, ao menos, respeitando a proporcionalidade da votação para o Congresso Nacional, desde que observado o esforço coligado, onde, o tempo proporcional de cada congressista eleito por coligação deve ser dividido entre os partidos que a compuseram, **ou, caso ainda assim não se entenda,**

## ADI 5423 / DF

d) da expressão ‘seis maiores’, constante do inciso I, do § 2º, do art. 47, da Lei 9.504/97, com a redação dada pela Lei 13.165/2015” (fl. 16).

Em 1º de fevereiro de 2016, em caráter excepcional, examinei monocraticamente, **ad referendum** do Plenário, o pedido de medida cautelar, para indeferir a medida cautelar pleiteada “mantendo a eficácia dos dispositivos e das expressões impugnadas, até apreciação dessa decisão pelo Plenário”.

Tendo em vista a relevância da matéria, e por razões de eficiência e celeridade processuais, adotei em seguida o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99, a fim de que a ação seja julgada em caráter definitivo.

Em suas informações, a Presidência da República aduz que o art. 46 da Lei nº 9.504/97, com a redação que lhe conferiu a Lei nº 13.165/15, é constitucional e não obsta o livre funcionamento dos partidos. Entende que a exigência criada pela Lei nº 13.165/15, no sentido de assegurar o direito de participação nos debates aos candidatos cujos partidos possuam pelo menos 10 (dez) representantes na Câmara dos Deputados, não impede que as emissoras de rádio e de televisão, a seu critério, permitam a participação de candidatos que não preencham tal requisito. Afirma, também, que a nova redação do art. 47, § 2º, da Lei 9.504/97, o qual distribui o tempo de propaganda eleitoral gratuita, “não constitui afronta alguma ao princípio republicano, ou ao princípio da igualdade, nem ao direito de acesso gratuito ao rádio e à televisão”.

O Senado Federal, por sua vez, defende a constitucionalidade da Lei nº 13.165/13, assentando não haver “no caso em questão, tratamento desigual, mas tratamento proporcional à representação de cada partido no Congresso Nacional, posto que, em face de cada bancada, se encontram eles em situações políticas claramente diferenciadas, não havendo que se falar em falta de razoabilidade dos critérios legais empregados”.

A Câmara dos Deputados apresentou informações acerca do trâmite do projeto de lei que culminou na Lei nº 13.165/13, que ora se impugna.

A Advocacia-Geral da União sustenta que as normas impugnadas

## ADI 5423 / DF

não ofendem o princípio da isonomia, mas, ao contrário, conferem-lhe aplicabilidade no plano material, haja vista que o legislador ordinário, ao editar a Lei nº 13.165/13, levou em consideração as diferenças havidas entre as agremiações partidárias. Entende que tais inovações normativas estão, outrossim, em consonância com os princípios constitucionais da representatividade e do desempenho eleitoral e que, por outro lado, “o artigo 17, § 3º, da Lei Maior trata de conferir *aos partidos políticos* o direito a recursos do fundo partidário e o acesso gratuito ao rádio e à televisão para fins de realização de propaganda eleitoral, mas nada estabelece acerca de debates entre candidatos a cargo eletivo”.

A Procuradoria-Geral da República, a seu turno, manifesta-se pela improcedência do pedido em parecer assim ementado:

“CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 46, *CAPUT*, E 47, § 2º, I E II, DA LEI 9.504/1997, NA REDAÇÃO DA LEI 13.165/2015. PARTICIPAÇÃO EM DEBATES ELEITORAIS E DISTRIBUIÇÃO DO TEMPO DE PROPAGANDA ELEITORAL. CONHECIMENTO DO PEDIDO. LEGITIMIDADE DE MAIS DE UM CRITÉRIO DE REPARTIÇÃO DO TEMPO DE ANTENA. CRITÉRIO DE REPRESENTAÇÃO PARTIDÁRIA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. REDUÇÃO DA PARCELA DESTINADA A DISTRIBUIÇÃO IGUALITÁRIA ENTRE OS PARTIDOS. RAZOABILIDADE DOS PERCENTUAIS.

1. Aplica-se a ações de controle concentrado de constitucionalidade regra de distribuição por prevenção e de reunião de processos para julgamento conjunto, quando haja total ou parcial coincidência de objetos.

2. Admite o Supremo Tribunal Federal apreciar constitucionalidade da disciplina legal da repartição do tempo de propaganda eleitoral gratuita, ainda que para dela extrair interpretação conforme a Constituição, com o objetivo de fazer incidir conteúdo normativo constitucional dotado de carga cogente, cuja produção de efeitos independa de intermediação legislativa. Precedente.

## ADI 5423 / DF

3. São constitucionais as regras que a Lei 13.165/2015 (a chamada 'Minirreforma Eleitoral') introduziu nos arts. 46, **caput**, e 47, § 2º, I e II, da Lei 9.504/1997 (a Lei das Eleições), pois respeitam a representação política legitimamente conquistada no pleito eleitoral e asseguram participação de todos os partidos políticos no rateio do horário eleitoral gratuito.

4. A hiperfragmentação das associações partidárias não tem sido benéfica ao Brasil nem ao sistema representativo. A profusão de pequenos partidos confunde o próprio eleitor, o qual, compreensivelmente, não os consegue associar a programas definidos. Medidas legislativas que estimulem certa concentração partidária não são intrinsecamente ruins, muito menos inconstitucionais.

5. Parecer pela improcedência do pedido”.

É o relatório.

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.423 DISTRITO FEDERAL

### VOTO

#### **O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Consoante relatado, insurge-se a parte autora na presente ação direta contra os arts. 46, **caput**, e 47, § 2º, da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), com a redação que lhe foi conferida pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Impugna o art. 46 do citado diploma normativo na parte em que garante a participação em debates eleitorais nas emissoras de rádio e televisão somente aos candidatos cujos partidos possuam mais de 9 (nove) deputados federais, ficando a critério das emissoras convidar os candidatos que não preencham tal critério. No tocante ao art. 47, § 2º, da mesma lei, apontam que haveria inconstitucionalidade na forma de distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita entre os partidos políticos.

**I - DA CONSTITUCIONALIDADE DE SE ASSEGURAR A PARTICIPAÇÃO NOS DEBATES SOBRE AS ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS E PROPORCIONAIS AOS CANDIDATOS DE PARTIDOS POLÍTICOS COM REPRESENTAÇÃO SUPERIOR A 9 (NOVE) DEPUTADOS (ART. 46, CAPUT, DA LEI Nº 9.504/97, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 13.165/15).**

Os autores da ação sustentam a inconstitucionalidade da expressão “superior a nove deputados”, constante do art. 46 da Lei 9.504/97, Lei da Eleições, com redação dada pela Lei nº 13.165/15, ao argumento de que, em síntese, a norma inviabilizaria o fortalecimento dos partidos políticos minoritários, que necessitam de espaço nos debates eleitorais para a difusão de suas ideias e das propostas de seus candidatos. Vejamos o teor da norma em tela:

“Art. 46. Independentemente da veiculação de propaganda eleitoral gratuita no horário definido nesta Lei, é facultada a transmissão por emissora de rádio ou televisão de debates sobre as eleições majoritária ou proporcional, sendo

## ADI 5423 / DF

assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação **superior a nove Deputados, e facultada a dos demais**, observado o seguinte: (...)”

De início, registre-se que a norma, em sua redação originária, já restringia a participação nos debates aos candidatos integrantes de partidos políticos com representação na Câmara dos Deputados. A norma de 2015 reforçou esse critério, tornando-o mais rigoroso, assegurando que apenas os candidatos dos partidos de maior representatividade participem dos debates via rádio e televisão.

Veja-se que o preceito **assegura** a participação nos debates eleitorais dos candidatos dos partidos políticos com representação superior a nove Deputados. No entanto, assim como ocorria na redação anterior do preceito, é ainda **facultada** a participação de candidatos de partidos que não atendam ao critério legal.

Portanto, a norma não promove a absoluta exclusão das legendas minoritárias dos debates eleitorais, como querem sugerir os autores na petição inicial. Os partidos políticos com menor representação no parlamento poderão ser convidados a compor o debate, a critério da emissora de rádio ou televisão, a qual, possivelmente, terá interesse em convidar os candidatos que, não obstante não atendam ao critério da lei, detenham percentuais significativos das intenções de voto, ou cujo discurso e pautas reforcem a pluralização de ideias no debate.

Como bem apontado pela Procuradoria-Geral da República,

“[p]arece intuitivo que candidatos com forte indicação de preferência eleitoral em pesquisas pré-eleitorais tenderão a ser convidados pelos meios de comunicação, independentemente da bancada de seu partido, uma vez que esses meios têm interesse em dar espaço a candidatos com maior apelo de seus ouvintes, leitores ou espectadores”.

Na linha do que defendi quando do indeferimento da medida cautelar, **o que não seria admissível é se a lei trouxesse uma restrição**



**irrazoável ao direito de participação dos candidatos e partidos políticos aos debates eleitorais**, de forma a atingir o saudável pluralismo político.

A hipótese aqui cogitada ocorreria, por exemplo, se somente os dois candidatos com maiores percentuais nas pesquisas de intenções de voto fossem convocados. Tal situação somente é tolerável no segundo turno das eleições majoritárias para os cargos de chefia do Poder Executivo, pois, nesse caso, subsistem apenas dois candidatos na disputa. Outra hipótese seria se a lei fixasse um número tal de deputados que somente dois ou três partidos estariam aptos a ter seus candidatos garantidos nos debates.

Entretanto, o cenário hipotético mencionado acima não é viabilizado pela norma em questão, **a qual estabeleceu critério razoável de aferição da representatividade e expressividade do partido político para efeito de ser assegurada a participação de seus candidatos nos debates eleitorais.**

Com efeito, dos 35 (trinta e cinco) partidos políticos registrados atualmente no Tribunal Superior Eleitoral, 27 (vinte e sete) possuem representação na Câmara dos Deputados. Dentre esses, **15 (quinze) atendem ao critério aqui questionado** (<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-atual>. Acesso em: 18/08/2016).

**Portanto, nestas eleições de 2016, 15 (quinze) legendas estão aptas a lançar candidatos com espaço assegurado nos debates eleitorais.**

Outrossim, vale observar que, embora os debates eleitorais no rádio e na televisão estejam compreendidos no conceito de propaganda eleitoral em tais mídias – ocupando, a propósito, o título “Da Propaganda Eleitoral no Rádio e na Televisão” na Lei nº 9.504/97 – visualizo uma diferença essencial entre o direito de ter assegurada participação nos debates eleitorais no rádio e na televisão e o direito ao horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita. Tal distinção justifica que se confira ao primeiro maior seletividade.

Inicialmente, vale registrar que ambos os direitos concernem ao direito à propaganda eleitoral, que é aquela que se realiza antes de

## ADI 5423 / DF

certame eleitoral e objetiva, basicamente, a obtenção de votos, tornando-se instrumento de convencimento do eleitor, que pode, por seu intermédio, ampliar seu conhecimento sobre as convicções de cada candidato ou partido, fazendo a escolha que mais lhe convier.

Assim é a doutrina de Carlos Mário da Silva Velloso e Walber de Moura Agra:

“Através do conteúdo da propaganda eleitoral os participantes do pleito buscam conquistar o apoio dos cidadãos, tentando convencê-los de que as propostas defendidas são as melhores para a sociedade, utilizando-se muitas vezes de argumentos capciosos” (**Elementos de Direito Eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 189).

José Néri da Silveira ressalta, de igual modo, a relevância dessa propaganda para o processo eleitoral, nos seguintes termos:

“No desenvolvimento do processo eleitoral, possui especial relevo a fase concernente à propaganda eleitoral, enquanto esta há de constituir o veículo pelo qual partidos políticos e candidatos aos cargos eletivos, legitimamente escolhidos em convenção, buscam conquistar o voto dos membros do corpo eleitoral das respectivas circunscrições, logo após o pleito de registro” (**Aspectos do processo eleitoral**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 1998. p. 109).

A Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) estabelece, na atualidade, as regras sobre a propaganda eleitoral. A referida legislação buscou tratar minuciosamente da propaganda eleitoral, a fim de garantir a isonomia entre candidatos e partidos, com distribuição equitativa de oportunidades, inclusive em relação às propagandas no rádio e na televisão.

Nesse quadro, a propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, cujo tempo é distribuído na forma do art. 47 da mencionada lei, é o momento em que os candidatos podem promover ampla divulgação

de suas ideias e propostas. Trata-se de direito assegurado pela lei, em sua redação atual, aos candidatos de todos os partidos políticos, em razão do que dispõe o art. 17, § 3º, da Constituição Federal, embora em percentuais diferenciados, que levam em conta o aspecto material do princípio da igualdade entre partidos políticos, do qual tratarei mais adiante.

A propósito, registro que, na ADI nº 4.430, de minha relatoria, esta Corte declarou a inconstitucionalidade da expressão **“e representação na Câmara dos Deputados”** contida na cabeça do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504/1997 na sua redação originária, visto que, da locução, era possível retirar juízo excludente em relação àquelas agremiações que apresentassem candidaturas sem possuir representação na casa legislativa, em frontal violação ao art. 17, § 3º, da Carta da República, que fixa que os partidos políticos **“têm direito a recursos do fundo partidária e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”**.

Na ocasião, assentei:

*“Verifica-se, ademais, que a atuação política do partido é subsidiada, ao menos, pelas duas garantias contidas no mencionado dispositivo constitucional: o acesso aos recursos do fundo partidário e a utilização gratuita do rádio e da televisão para a realização da propaganda partidária e eleitoral. Essa última, como salientado, constitui mecanismo de efetiva participação no pleito eleitoral, assegurando o espaço de comunicação necessário ao candidato e ao partido político, personagens indissociáveis do processo eleitoral.*

*Ora, levar a cabo interpretação restritiva, que impeça a participação de partidos sem representação na Câmara Federal na propaganda eleitoral gratuita, é o mesmo que tolher direito atrelado, de forma imanente, à postulação de cargos eletivos”* (grifo no original).

Por seu turno, o direito de participação em debates eleitorais - diferentemente da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão -, **não tem assento constitucional e pode sofrer restrição maior, em razão do formato e do objetivo desse tipo de programação.**

## ADI 5423 / DF

José Jairo Gomes assim descreve o funcionamento de um debate eleitoral:

“O debate pode ser compreendido como um encontro face a face entre candidatos concorrentes (normalmente) a cargos do Poder Executivo, em que lhes são feitas perguntas e apresentados temas e problemas diversos para suas apreciações e respostas; sua finalidade primordial é auxiliar a escolha dos eleitores no dia das eleições. O evento é realizado em uma sala ampla, palco ou estúdio, e transmitido pela televisão, rádio ou Internet, sendo objeto de grande interesse do público e larga cobertura da mídia” (**Direito Eleitoral**. 11. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2015. p. 423).

Veja-se que o debate eleitoral constitui-se em evento pontual, realizado poucas vezes durante todo o período das eleições e com espaço de poucas horas. Por exemplo, nas eleições presidenciais de 2014, ocorreram exatamente sete debates (Rede Bandeirantes, SBT, TV Aparecida, Rede Record e Rede Globo).

Sendo assim, trata-se de espaço naturalmente restrito, no qual, no entanto, deve haver a exposição e confronto de ideias com densidade tal que promova, no eleitor, maior esclarecimento a respeito das ideias e propostas dos candidatos e das diferenças entre essas. Munido de tais informações, o eleitor realiza o cotejo entre elas, podendo, assim, escolher de forma mais consciente em quem votará.

Nesse cenário, o critério seletivo adotado pela norma impugnada quanto aos partidos políticos que terão assegurado o direito de seus candidatos participarem dos debates eleitorais poderá, até mesmo, contribuir para a redução da excessiva pulverização dos debates eleitorais.

A propósito, o direito de ter assegurada a participação em debates eleitorais sempre esteve adstrito aos partidos com representação na Câmara dos Deputados. O que a norma impugnada fez foi ampliar o critério restritivo, **aperfeiçoando o sistema ao privilegiar uma razoável**

**representatividade partidária.**

Outrossim, reitero que, ao prever o critério de representação superior a nove deputados, o **caput** do art. 46 não obsteu a participação nos debates de partidos políticos com menor representatividade, a qual ainda é facultada, estando a critério das emissoras de rádio e televisão, de modo que não visualizo nenhuma das ofensas apontadas pelos requerentes.

**Pelo exposto, entendo ser constitucional a expressão “superior a nove deputados”, constante do caput do art. 46 da Lei 9.504/97 (Lei da Eleições).**

**II- DA CONSTITUCIONALIDADE DAS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DOS HORÁRIOS RESERVADOS À PROPAGANDA GRATUITA DE CADA ELEIÇÃO ENTRE PARTIDOS E COLIGAÇÕES (ART. 47, § 2º, DA LEI Nº 9.504/97, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 13.165/15)**

Os autores questionam os critérios de distribuição dos horários reservados à propaganda gratuita entre os partidos e coligações. Sustentam que as regras atuais violam o § 3º do art. 17 da Constituição Federal, aduzindo que a repartição do horário de propaganda eleitoral gratuita deveria ocorrer de forma igualitária entre todos os partidos políticos. Também questionam a distribuição do tempo de propaganda gratuita proporcionalmente à representação do partido político na Câmara dos Deputados.

De início, é importante destacar a preocupação das recentes alterações legislativas, em matéria eleitoral, a respeito do chamado “direito de antena”, em especial em razão da importância do rádio e da televisão como meios de divulgação do pensamento político-partidário.

Com efeito, a Carta de 1988 assegurou às agremiações o “*direito a recurso do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei*” (art. 17, § 3º, da Constituição), direitos esses indispensáveis à existência e ao desenvolvimento dos partidos políticos. Assim como o

## ADI 5423 / DF

direito de repartição dos recursos do Fundo Partidário, a previsão constitucional do direito de acesso dos partidos políticos aos meios de comunicação foi inovação do Texto Constitucional de 1988. Esse direito ressalta a isonomia entre os partidos, evitando o uso do poder econômico para fins partidários.

Como destaca Samuel Dal-Farra Napolini,

“[o] reconhecimento por parte do mais alto documento jurídico do país é, deveras, bastante oportuno, e reflete simultaneamente a relevância dos partidos políticos e dos meios de comunicação nas sociedades de massas contemporâneas” (**Pluralismo Político**: subsídios para análise dos sistemas partidário e eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal. Curitiba: Juruá, 2006. p. 243).

A evolução dos modernos meios de comunicação - patrocinada pelo desenvolvimento da internet e das redes sociais -, que resultou no incremento da interatividade e na quebra do paradigma entre emissor e receptor da informação, ainda não angariou expressão e volume suficientes para suplantar o alcance das mídias tradicionais (rádio, televisão e imprensa escrita), muito embora tenha interferido nos processos de intercâmbio entre elas.

Daí porque serem constantes nesta Corte debates a respeito do tema, sobressaindo-se a sua importância para a construção de um processo eleitoral razoavelmente equânime entre os partidos políticos, assim como para o livre exercício do direito de eleição dos representantes políticos pelos cidadãos.

Cumpru ressaltar que tive a oportunidade de enfrentar o tema em análise por ocasião do julgamento da **ADI nº 4.430** (Tribunal Pleno, DJ de 19/9/13).

Tratava-se, propriamente, do cotejo dos critérios de divisão então contidos nos incisos I e II do § 2º do art. 47 da Lei 9.504/97, na redação originária (quais sejam, um terço do tempo de forma igualitária entre todos os partidos/coligações concorrentes e dois terços somente entre

## ADI 5423 / DF

aqueles com representação na Câmara dos Deputados), com a aludida isonomia de todas as agremiações políticas.

No voto que proferi na ADI nº 4.430, tive a oportunidade de descrever a evolução da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão no nosso ordenamento jurídico:

**“Vide**, a propósito o que dizia o art. 130 da Lei nº 1.164, de 1950, quando a propaganda eleitoral no rádio e na televisão ainda não era gratuita:

‘Art. 130. As estações de rádio, com exceção das referidas no artigo anterior e das de potência inferior e dez kilowatts, nos noventa dias anteriores às eleições gerais de todo o país ou de cada circunscrição eleitoral, reservarão diariamente duas horas à propaganda partidária, sendo uma delas pelo menos à noite, destinando-as, **sob rigoroso critério de rotatividade, aos diferentes partidos, mediante tabela de preços iguais para todos.**’

Como informa Fávila Ribeiro, foi a Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, de iniciativa do Deputado Etelvino, que proibiu a propaganda eleitoral paga, no rádio e na televisão, com o objetivo de obstar a intromissão do poder econômico no processo eleitoral, o qual desfigurava a autenticidade democrática das eleições brasileiras. Eis o teor do art. 12 do referido diploma legal:

‘Art. 12. **A propaganda eleitoral, no rádio e na televisão, circunscrever-se-á, única e exclusivamente, ao horário gratuito disciplinado pela Justiça Eleitoral, com a expressa proibição de qualquer propaganda paga.**

Parágrafo único. Será permitida apenas a divulgação paga, pela imprensa escrita, do **curriculum-vitae** do candidato e do número do seu registro na Justiça Eleitoral, bem como do partido a que pertence.’

Fávila Ribeiro ressalta, ainda, a importância dessa alteração:

‘No regime instituído pelo Código Eleitoral o horário gratuito tinha o sabor de paliativo, a título de compensação, para que os candidatos de menor lastro econômico encontrassem também oportunidade de acesso aos meios de comunicação, eliminando a grande distância que os separava dos candidatos mais bafejados pela fortuna ou com melhor suporte econômico e apoio.

Agora, a situação normativa se completa e se aperfeiçoa, colocando os candidatos em nível comum de disputa, participando todos, igualitária e unicamente, dos programas gratuitos distribuídos entre os partidos, ficando proibida a propaganda paga, elevando, portanto, o coeficiente democrático do debate eleitoral’ (**Direito eleitoral**. 3. ed. Forense: Rio de Janeiro, 1988. p. 322).

Com efeito, visando ao equilíbrio do pleito e à aplicação do princípio da isonomia, proibiu-se, tanto no âmbito do rádio, quanto no da televisão, qualquer tipo de propaganda paga, limitando-se o uso desses veículos de comunicação, para fins partidários e eleitorais, aos horários gratuitos que a legislação confere à propaganda partidária e à propaganda eleitoral.

Historicamente, o tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita sempre foi tratado de forma igualitária, ou seja, os partidos dispunham da mesma quantidade de horários.

O Código Eleitoral de 1965 (Lei 4.737), em seu art. 250, § 2º, tratava, expressamente, da isonomia entre os partidos, deixando registrado que, ‘[a] *Justiça Eleitoral, tendo em conta os direitos iguais dos partidos, regulará, para o efeito de fiscalização, os horários concedidos*’.

Posteriormente, esse dispositivo foi alterado pela Lei nº 4.961/66, possibilitando a adoção de critérios de distribuição dos horários, desde que houvesse concordância dos partidos e



das emissoras, além de prévia comunicação à Justiça Eleitoral. Tal dispositivo sofreu, ainda, mais duas alterações, em 1976 e em 1977.

Após a Constituição de 1988, porém, a distribuição de tempo no rádio e na televisão entre os partidos foi objeto de regulação específica por dois diplomas legais, a Lei nº 8.713/93, a qual regulava as eleições de 3 de outubro de 1994, e a Lei nº 9.100/95, que estabelecia normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996.

Nesses dois diplomas, era clara a distribuição dos horários levando-se em consideração a representação partidária na Câmara dos Deputados. **Vide** o que diziam os dispositivos legais:

‘Lei nº 8.713/93 - Art. 74. A Justiça Eleitoral distribuirá o tempo em cada um dos períodos diários do horário reservado à propaganda eleitoral gratuita entre os partidos e coligações que tenham candidato a cada eleição de que trata esta lei, observados os seguintes critérios:

IV - nas eleições proporcionais, o horário definido no § 3º do artigo anterior será assim distribuído:

a) vinte minutos divididos igualmente entre os partidos, independentemente de estarem coligados ou não;

b) quarenta minutos divididos **proporcionalmente ao número de representantes de cada partido na Câmara dos Deputados.**’

‘Lei nº 9.100/95 - Art. 57. A Justiça Eleitoral distribuirá cada um dos períodos referidos no artigo anterior entre os partidos e coligações que tenham candidatos registrados, conforme se tratar de eleição majoritária ou proporcional, observado o seguinte:

I - um quinto do tempo, igualmente entre os partidos e coligações;

II - quatro quintos do tempo, entre os partidos e

coligações, **proporcionalmente ao número de seus representantes na Câmara dos Deputados;**

III - quando concorrerem apenas dois candidatos à eleição para Prefeito e Vice-Prefeito, o tempo será dividido igualmente entre eles.'

Com a edição da Lei nº 9.504/97, chamada Lei das Eleições, se objetivou conferir maior estabilidade à legislação eleitoral, dotando o ordenamento jurídico de uma lei geral que regulamentasse as diversas situações que poderiam ocorrer durante o processo eleitoral.

Antes do seu advento, editava-se lei específica, a exemplo das citadas Leis nº 8.713/93 e 9.100/95, para cada eleição que acontecia, com regras próprias. No entanto, quando da proposição do Projeto de Lei nº 2.695, de 1997, que deveria, inicialmente, fixar normas para as eleições de 1998, discutiu-se a possibilidade de que essas fossem destinadas a todas as eleições posteriores, tendo sido reunidas, então, contribuições importantes da legislação anterior, às quais foram somadas inovações significativas.

Segundo o relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, Deputado Carlos Apolinário, o Substitutivo ao PL nº 2.695/97 buscava dar um caráter duradouro à matéria, disciplinando não apenas as eleições de 1998, mas também as seguintes, atualizando tópicos corriqueiros nas legislações temporárias.

Com efeito, diante da prevalência, muitas vezes até perniciososa, da televisão e do rádio sobre os demais veículos de comunicação de massa, a Lei nº 9.504/97 buscou minudenciar o regramento do acesso gratuito ao rádio e à televisão em períodos eleitorais, no sentido de impedir o uso abusivo dos canais de TV e das emissoras de rádio nas campanhas eleitorais.

Como mais uma vez destacam Carlos Mário da Silva Velloso e Walber de Moura Agra:

'Como representa uma ferramenta poderosíssima

para garantir a adesão dos cidadãos, podendo mesmo fazer com que acontecimentos falsos assumam a veste de verdadeiros, a legislação eleitoral optou por regulá-la em suas minudências, de modo que possa ser realizada de maneira paritária a todos os candidatos, na tentativa de evitar o abuso do poder econômico' (op. cit. p. 189).

No caso ora em análise, assim como ocorrera nas redações anteriores da norma em tela, **a lei distinguiu, em um primeiro momento, entre os partidos que não têm representação na Câmara Federal e os partidos que a têm.** Distribuiu, então, 10% de forma igualitária entre todos os partidos/coligações concorrentes e 90% do tempo somente entre os partidos com representação na Câmara dos Deputados (art. 47, § 2º, I, da Lei 9.504/97). Nesse ponto, adotou, isoladamente, o **critério da representação.** Mais do que isso o legislador infraconstitucional foi atento a um padrão equitativo de isonomia, melhor dizendo, **ponderou os aspectos formal e material do princípio da igualdade.**

Na linha do que concluí na ADI 4.430, entendo que a solução interpretativa reclamada pelos requerentes, na direção do tratamento absolutamente igualitário entre todos os partidos, com a consequente distribuição do mesmo tempo de propaganda, **não é suficiente para espelhar a multiplicidade de fatores que influenciam o processo eleitoral, desprezando, caso acatada, a própria essência do sistema proporcional.**

Atento a essa particularidade, entendo possível, e constitucionalmente aceitável, a adoção de tratamento diversificado, quanto à divisão do tempo de propaganda eleitoral gratuita, para partidos com e sem representação na Câmara dos Deputados.

O critério ora adotado, do mesmo modo que **reserva espaço destinado às minorias, não desconhece a realidade histórica de agregação de representatividade política experimentada por diversos partidos políticos que na atualidade dominam o cenário político.**

Com efeito, não há igualdade material entre agremiações partidárias que contam com representantes na Câmara Federal e legendas que,

**submetidas ao voto popular, não lograram eleger representantes para a Casa do Povo. Não há como se exigir tratamento absolutamente igualitário entre esses partidos, porque eles não são materialmente iguais, quer do ponto de vista jurídico, quer da representação política que têm. Embora iguais no plano da legalidade, não são iguais quanto à legitimidade política.**

Destaque-se que essa desigualdade está na própria Constituição, que faz a distinção entre os partidos com e sem representação no Congresso Nacional, albergando a possibilidade desse tratamento diferenciado, por exemplo, ao permitir a inauguração do controle abstrato de normas e a impetração de mandado de segurança coletivo **somente aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Vide:**

“Art. 5º (...)

(...)

**LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:**

**a) partido político com representação no Congresso Nacional”;**

“Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

(...)

**VIII - partido político com representação no Congresso Nacional”.**

**Vide**, ainda, outros casos de tratamento diferenciado, agora relacionados ao funcionamento parlamentar:

“Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

(...)

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal

Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de **partido político nela representado** e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.”

“Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

(...)

§ 2º - Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de **partido político representado no Congresso Nacional**, assegurada ampla defesa.

§ 3º - Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de **partido político representado no Congresso Nacional**, assegurada ampla defesa.”

“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º - Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a **representação proporcional dos partidos** ou dos blocos parlamentares **que participam da respectiva Casa.**”

Como se vê, da própria Constituição Federal pode-se extrair a distinção entre partidos com e sem representação no Congresso Nacional.

Mas, evidentemente, **não pode a legislação instituir mecanismos que, na prática, excluam das legendas menores a possibilidade de crescimento e de consolidação no contexto eleitoral, devendo ser assegurado um mínimo razoável de espaço para que esses partidos possam participar e influenciar no pleito eleitoral, propiciando, inclusive, a renovação dos quadros políticos.**

## ADI 5423 / DF

Dessa perspectiva, o tempo outorgado proporcionalmente à representatividade, embora dividido de forma distinta entre as agremiações, **não nulifica a participação de nenhuma legenda concorrente.**

De fato, o art. 47, § 2º, da Lei nº 9.504/97 resguarda a distribuição igualitária de 10% (dez por cento) entre todos os partidos e coligações, inclusive aquelas sem representação na Câmara dos Deputados.

Por sua vez, a legislação estabeleceu, ainda, num segundo momento, outro critério de distinção, qual seja, **a proporcionalidade da representação**, distribuindo os 90% restante proporcionalmente ao número de representantes de cada partido/coligação na Câmara dos Deputados (art. 47, § 2º, I, da Lei 9.504/97).

Assevero, outrossim, que o critério de divisão adotado – proporcionalidade da representação na Câmara dos Deputados – guarda propriedade com a finalidade colimada de representatividade proporcional. A Câmara dos Deputados é a Casa Legislativa de representação do povo, podendo a eleição de seus membros servir de critério de aferição, tanto quanto possível, da legitimidade popular:

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

Tendo o Brasil adotado, em relação às eleições parlamentares, o sistema proporcional, a divisão do tempo da propaganda eleitoral, de forma semelhante, também agasalha a diferenciação de acordo com a representação da legenda na Câmara dos Deputados.

Nas palavras de Orides Mezzaroba,

“[c]om a adoção do sistema proporcional (art. 45) garante-se constitucionalmente, sobretudo no Legislativo, a fidelidade da representação àquela pluralidade de ideias existentes no interior da Sociedade brasileira” (**Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2004. p. 238).

A representação do povo, em máxima instância, é conferida à Câmara dos Deputados, sendo legítimo pressupor que a representatividade de seus membros apresenta-se como medida adequada e razoável para a divisão do tempo de acesso ao rádio e à televisão.

**Sendo a Câmara Federal o espelho das diversas tendências presentes na sociedade, levar em consideração a força eleitoral de cada uma dessas tendências é consonante com o sistema de representação proporcional.**

Daí se vê que os critérios equitativos adotados nos incisos I e II do § 2º do art. 47 da Lei 9.504/97 decorrem todos do próprio **regime democrático** e da lógica da **representatividade proporcional**, sem descuidarem, por outro lado, da **garantia do direito de existência das minorias**.

O acesso gratuito ao rádio e à televisão, de forma proporcional à representação do partido, mas sem excluir desse acesso, conforme assegurado no art. 17, § 3º, da Lei Maior, aquelas agremiações que não possuem representantes na Câmara Federal, viabiliza a presença das condições necessárias para que os partidos/coligações e seus candidatos possam divulgar e promover, em igualdade material de condições, o debate democrático sobre suas propostas e ideias.

**Por todas essas razões, entendo que os incisos I e II do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504/97, em consonância com a cláusula democrática e com o sistema proporcional, estabelecem regra de equidade, resguardando o direito de acesso à propaganda eleitoral das minorias partidárias e pondo em situação de benefício não odioso aquelas agremiações mais lastreadas na legitimidade popular.**

Reitero que o entendimento aqui adotado está em consonância com a decisão firmada neste Supremo Tribunal no julgamento da ADI nº 4.430, que possui a seguinte ementa:

“(…)

**3. A solução interpretativa pela repartição do horário da**

**propaganda eleitoral gratuita de forma igualitária entre todos os partidos partícipes da disputa não é suficiente para espelhar a multiplicidade de fatores que influenciam o processo eleitoral.** Não há igualdade material entre agremiações partidárias que contam com representantes na Câmara Federal e legendas que, submetidas ao voto popular, não lograram eleger representantes para a Casa do Povo. Embora iguais no plano da legalidade, não são iguais quanto à legitimidade política. Os incisos I e II do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504/97, em consonância com o princípio da democracia e com o sistema proporcional, estabelecem regra de equidade, resguardando o direito de acesso à propaganda eleitoral das minorias partidárias e pondo em situação de privilégio não odioso aquelas agremiações mais lastreadas na legitimidade popular. O critério de divisão adotado – proporcionalidade à representação eleita para a Câmara dos Deputados – adéqua-se à finalidade colimada de divisão proporcional e tem respaldo na própria Constituição Federal, que faz a distinção entre os partidos com e sem representação no Congresso Nacional, concedendo certas prerrogativas, exclusivamente, às agremiações que gozam de representatividade nacional (art. 5º, LXX, a; art. 103, VIII; art. 53, § 3º; art. 55, §§ 2º e 3º; art. 58, § 1º). (...)” (ADI 4430, de **minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJ de 19/9/13 – grifou-se).

No que tange à impugnação específica do inc. I do § 2º do art. 47 da 9.504/97, verifica-se que **o dispositivo em comento traz critérios diferenciados para o aferição da representatividade das coligações para eleições majoritárias e coligações para cargos eletivos de base proporcional, para efeito de distribuição do tempo de propaganda eleitoral.**

Assim, em se tratando de coligações para as **eleições proporcionais**, a representatividade na Câmara dos Deputados será aferida pela **soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem**. Sendo coligação para as **eleições majoritárias** – e é nesse ponto que reside a



irresignação dos requerentes – tal representatividade é aferida pela **soma do número de representantes dos seis maiores partidos políticos que a integrem.**

De início, **registro que, ao utilizar a expressão “maiores partidos”, a norma se refere às legendas com os maiores números de representantes na Câmara dos Deputados.** Trata-se de interpretação teleológica do art. 47, § 2º, inc. I, o qual tem como escopo distribuir o percentual de 90% (noventa por cento) dos horários reservados à propaganda de cada eleição de forma que reflita, ao máximo, a representatividade dos partidos políticos e coligações na Câmara dos Deputados.

Dito isso, entendo que o legislador andou bem ao estabelecer critérios distintos para o cálculo da representatividade das coligações formadas para as eleições majoritárias e proporcionais, para efeito de distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita, considerando, no caso de coligações para eleições majoritárias, somente os seis maiores partidos que a compõem.

**Isso porque é próprio do sistema eleitoral majoritário refletir as correntes majoritárias da sociedade.** Esse fator o distingue, essencialmente, do sistema eleitoral proporcional, o qual, diferentemente, objetiva refletir, ao máximo,

“os diversos pensamentos e tendências existentes no meio social. Visa distribuir, entre as múltiplas entidades políticas as vagas existentes nas Casas Legislativas, tornando equânime a disputa pelo poder, principalmente, ensejando a representação de grupos minoritários” (José Jairo Gomes. **Direito Eleitoral.** 11 ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 122-123).

Assim, a consideração, na distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita, da representatividade dos seis maiores partidos políticos de determinada coligação, formada para as eleições majoritárias, é critério que prestigia a própria essência desse sistema eleitoral, que é considerar as correntes políticas da maioria.

Por outro lado, tal critério objetiva – também – um **equilíbrio na**

**distribuição do tempo de horário eleitoral gratuito, no sentido de evitar que uma grande coligação majoritária possa vir a concentrar uma quantidade de tempo de forma a monopolizar o horário ou a ter um tempo muito maior do que os outros candidatos adversários.**

Na medida em que nas eleições majoritárias temos em regra dois candidatos por partido/coligação (titular e seu vice) ou três (no caso dos candidatos a senadores com seus dois suplentes), **a concentração da soma do tempo oportunizada por uma grande coligação geraria um desequilíbrio em relação a candidatos isolados ou de pequenas coligações.** Daí a lei limitar a soma aos seis maiores partidos, descartando para as eleições majoritárias o tempo a partir do sétimo partido.

Já nas eleições proporcionais, são inúmeros os candidatos em cada qual dos partidos, razão pela qual – ao menos em tese – não se vislumbra uma concentração em apenas um único ou dois candidatos, porque são vários os que terão direito de aparecer no horário eleitoral gratuito. Daí a lei permitir a soma de tempo de todos os partidos integrantes da coligação proporcional, mesmo que superior a seis.

Outrossim, o dispositivo em referência **contribuirá para que se elimine a prática, tão comum no Brasil, das legendas mais expressivas, ao lançarem seus candidatos às eleições majoritárias, coligarem-se com inúmeros partidos pequenos, com o único objetivo de obterem maior tempo de propagando eleitoral gratuita no rádio e na TV.**

O resultado dessa estratégia é a formação de coligações enormes, nas quais, muitas das vezes, não há identificação ideológica entre os partidos menores e as demais legendas, o que revela um desvio do escopo constitucional dos partidos políticos e também das coligações, de intermediar a representação popular reunindo ideias e princípios comuns.

Nessa sistemática, a união dos partidos dá-se por uma razão meramente pragmática, funcionando o tempo de propaganda como moeda de troca utilizada pelos partidos menores ao seu favor (por exemplo, em troca de cargos públicos, na hipótese de vitória da coligação).

## ADI 5423 / DF

A prática em questão constitui, portanto, uma anomalia do nosso sistema partidário. Ela impacta negativamente sobre a dinâmica democrática também por incentivar a proliferação das chamadas “legendas de aluguel”, partidos políticos criados sem nenhuma motivação ideológica, com o único escopo de angariar tempo de propaganda eleitoral.

Como bem ponderou o Procurador-Geral da República,

“Democracia carece de partidos sólidos, criados com representatividade de grupos sociais com identidade relativamente clara e não para agregar tempo de rádio e televisão a partidos ou coligações oportunistas, formadas sem harmonia mínima de perfil ideológico e programático, apenas para alcançar representatividade política que não conseguiram por meio do sufrágio.

Distribuição do tempo de propaganda eleitoral indiscriminadamente, sem atenção ao resultado eleitoral demonstrado pelos partidos tende a prestigiar constituição de agremiações meramente formais, não a realidade de sua expressão entre os votantes. Interessa ao regime democrático não apenas a existência de partidos políticos, mas as condições em que atuam: que possuam identidade e coesão ideológicas, que estejam bem estruturados e que tenham propostas bem articuladas, para que possam conduzir a representação eleitoral com coerência”.

Vale lembrar que chegamos ao surpreendente número de 35 (trinta e cinco) partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em 18.08.16). Existem ainda 32 (trinta e dois) pedidos de registro em andamento no Tribunal (Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-em-formacao>. Acesso em 22/8/16).

Esses dados revelam ser urgente a adoção de medidas que desincentivem a formação de novas legendas, sobretudo quando

destituídas de qualquer identidade ideológica e caráter propositivo.

O pluripartidarismo, assegurado na Constituição de 1988, não dá guarida a um quadro de pulverização partidária; quadro esse que pode comprometer seriamente o nosso sistema democrático representativo.

De fato, um grande número de legendas partidárias prejudica a governabilidade, dificultando a aprovação de propostas – principalmente de reformas – pelo Congresso Nacional e favorecendo a instalação de uma dinâmica em que coalizões são formadas e desfeitas de acordo com interesses momentâneos, gerando instabilidade institucional. Outrossim, há um desvirtuamento do papel dos partidos políticos, que em vez de atuarem como organismos veiculadores de ideologia e projeto político definidos, passam a ser meros intermediários para o exercício do mandato. É o que observa Marisa Amaro dos Reis:

“Se há, em suma, cerca de sete ou oito correntes político-ideológicas – não só no Brasil, mas em todo o mundo –, para que um país precisaria de 32 legendas? Ou de outras mais que certamente surgirão devido à tendência atual de criação de novos partidos? Esse excesso só serve para gerar instabilidade no sistema político-eleitoral de qualquer país.

A governabilidade fica extremamente prejudicada e não se consegue aprovar praticamente nenhuma proposta no Congresso Nacional e, menos ainda, reformas políticas ou eleitorais que dependem de um acordo entre cerca de 20 bancadas.

Portanto, é evidente a falta de partidos organizados, programáticos e com ideologia realmente definida. É necessário salientar que o número excessivo de partidos políticos registrados no Brasil não se deve à grande heterogeneidade social, mas, sim, às imperfeições do próprio sistema eleitoral e político adotado.

É inegável que o país atravessa uma crise de representatividade e credibilidade no sistema político como um todo. Há o entendimento pela população em geral – plenamente justificável – de que os partidos políticos vêm

sendo utilizados como mero instrumento de defesa de interesses pessoais em detrimento de sua função constitucional. E que o resultado das urnas, principalmente no que diz respeito às eleições pelo sistema proporcional, é fruto de manipulação partidária e não da expressão da vontade popular.

A dispersão no Parlamento gera um desvio da finalidade das agremiações, reduzindo-as a simples intermediárias do exercício do mandato e não mais a órgãos por meio dos quais a ideologia escolhida pelo povo se manifeste no exercício do mandato por ele atribuído aos eleitos.

Um Legislativo formado com alta dispersão partidária não propicia a governabilidade necessária, tendo em vista o elevado número de partidos ali atuantes, muitos deles sem representatividade alguma, além de prestar um desserviço à própria democracia. Com menos partidos nas casas legislativas, mas dotados de efetiva representatividade, o 'protagonista' da vida política tende a ser o partido e não os políticos.

(...)

A fragmentação no Congresso é, portanto, a principal consequência negativa no elevado número de partidos nele atuantes.

Na tentativa de amenizar o problema da governabilidade (ou da ausência dela), formam-se coalizões dentro das casas legislativas que, fatalmente, são desfeitas ou alteradas conforme interesses momentâneos, o que leva à instabilidade.

Igualmente, a formação de coligações em período eleitoral é feita e desfeita de toda maneira. As pequenas agremiações, por registrarem candidatura de personalidades conhecidas como 'puxadores de votos', são utilizadas como verdadeiras legendas de aluguel. Acabam, assim, conquistando vagas à custa de um só candidato ou por meio de alianças momentâneas, e não pela divulgação de programas de governo, propostas e ideais" (**Cláusula de desempenho e fortalecimento dos sistemas representativo e partidário no Brasil**. Estudos Eleitorais, v. 9, n. 1, jan./abr. 2014).

## ADI 5423 / DF

Enfim, entendo que a alteração legislativa ora impugnada tem aptidão de desestimular a criação de legendas de ocasião, pois considera, na distribuição do tempo de propaganda entre as coligações das eleições majoritárias, tão somente os seis partidos com maior representatividade política. Daqui para frente, os partidos tenderão a compor coligações que leve em conta razões de afinidade de princípios e ideias, e não para efeito de acúmulo de tempo de propaganda eleitoral gratuita.

Portanto, entendo que a alteração em análise não somente não viola a Constituição Federal, como contribui para o fortalecimento do regime democrático e do sistema representativo de nosso país.

De todo o exposto, **voto pela improcedência** dos pedidos veiculados na presente ação direta de inconstitucionalidade.