

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.922 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S) : PODEMOS
ADV.(A/S) : JOELSON COSTA DIAS E OUTRO(A/S)
REQTE.(S) : PARTIDO PROGRESSISTA
ADV.(A/S) : HERMAN BARBOSA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ELEITORAL. ARTIGO 47, § 3º, DA LEI FEDERAL 9.504/1997, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI FEDERAL 11.300/2006. CRITÉRIO DE REPARTIÇÃO DO TEMPO DE PROPAGANDA ELEITORAL NO RÁDIO E NA TELEVISÃO ENTRE AS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS. PEDIDO DE INTERPETAÇÃO CONFORME AOS ARTIGOS 1º, V; 5º, CAPUT; E 17, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PARA QUE SEJAM OBSERVADAS AS ALTERAÇÕES NAS BANCADAS DOS PARTIDOS APÓS A ÚLTIMA ELEIÇÃO. QUESTÃO TAMBÉM VERSADA NO ARTIGO 47, § 7º, DA LEI FEDERAL 9.504/1997 E NO ARTIGO 48, §§ 1º, 3º E 4º, DA RESOLUÇÃO 23.551/2017 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DA TOTALIDADE DO COMPLEXO NORMATIVO QUE DISCIPLINA A MATÉRIA. VÍCIO PROCESSUAL QUE

ADI 5922 / DF

**COMPROMETE O INTERESSE DE AGIR.
AÇÃO NÃO CONHECIDA.**

DECISÃO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Podemos e pelo Partido Progressista - PP, tendo por objeto o artigo 47, § 3º, da Lei federal 9.504/1997, com a redação dada pela Lei federal 11.300/2006, de seguinte teor:

“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.

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição.” (grifei)

Como parâmetro de controle, os requerentes indicaram os artigos 1º, V; 5º, *caput*; e 17, § 3º, da Constituição Federal, que dispõem, *in verbis*:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-

ADI 5922 / DF

se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

V - o pluralismo político.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

Art. 17. (...)

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.”

Os requerentes pleitearam seja dada interpretação conforme a Constituição ao § 3º do artigo 47 da Lei federal 9.504/1997, com a redação dada pela Lei federal 11.300/2006, “para garantir que, na repartição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e televisão entre as agremiações partidárias, seja observada a bancada dos partidos políticos em 28.8.2017, para as eleições deste ano de 2018, e, nas subsequentes, o número de parlamentares apurado no último dia da sessão legislativa imediatamente anterior ao ano eleitoral, em harmonia, assim, com os novos critérios previstos no artigo 4º da Lei nº 13.488/2017 que o Congresso Nacional passou a adotar na distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, criado pela Lei nº 13.487/2017”. Como fundamento do pedido, apresentaram os seguintes argumentos:

“(...) o novo critério de distribuição previsto na legislação eleitoral para o fundo especial de financiamento de campanha teve

ADI 5922 / DF

como escopo prestigiar a real representação de cada partido na Câmara dos Deputados no momento da repartição dos recursos, preservando a igualdade de chances e oportunidades entre os partidos, garantindo-se assim maior isonomia nos pleitos eleitorais e a observância estrita das regras eleitorais e do princípio democrático.

O Congresso Nacional adotou, assim, critério que leva em conta o número atual de representantes de cada partido na Câmara e não o resultante de eleições passadas.

O fundo especial de financiamento de campanha será regulado pelo TSE, e seu valor será distribuído entre os partidos, observando-se a quantidade de votos obtidos na Câmara no último pleito e também o número de representantes na Câmara e no Senado, nas seguintes dimensões: 2% entre todos os partidos; 35% entre os que possuem ao menos um deputado federal, em equilíbrio aos votos do último pleito; 48% na proporção de representantes na Câmara; e 15% na proporção de representantes no Senado.

Portanto, em fiel observância da Constituição da República, mais especificamente o pluralismo político, a legislação eleitoral passou a prestigiar a representatividade atual das agremiações, principalmente, após a janela constitucional prevista na EC nº 91/2016, que alterou todo o cenário político, como é a situação do ora requerente, Podemos, que passou de 4 para 16 parlamentares e 3 senadores, podendo chegar a mais de 20 deputados nesta janela partidária de 2018, e um pré-candidato à presidência da república.

Não obstante, para fins de distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e televisão, a Lei das Eleições adota a última eleição para deputados federais como marco para fins de verificação da representação de cada partido (art. 47, § 3º, da Lei 9.504/97, com a redação dada pela Lei nº 11.300/2006), evidenciando o esquecimento do legislador de ajustar os critérios previstos na referida norma para adequá-los de forma a computar a bancada atual do partido.

Verifica-se, portanto, que, em contrariedade ao princípio da igualdade de chances, constitucionalmente assegurado, o critério utilizado para aferir a representatividade de cada partido na distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, tomando por base a última eleição, vem sendo histórico e

ADI 5922 / DF

equivocadamente interpretado, sem levar em consideração as alterações do cenário político ao longo da legislatura e a respectiva composição dos partidos daí decorrente.

(...) para fins de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, ao se considerar a bancada atual do partido, o Congresso Nacional acabou acertando o passo, em consonância com os ditames constitucionais mencionados na presente ação, não se podendo mais, por isto, interpretar o § 3º do art. 47 da Lei nº 9.504/97, com a redação dada pela Lei nº 11.300/2006, como impositivo de critérios para distribuição de tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, para uma eleição que ainda vai ocorrer, com base na composição do partido alcançada ainda no pleito passado, o que acarretaria efeito deletério para a democracia representativa.

(...)

Conforme se nota, por exemplo, um dos requerentes, o Podemos, passou de 4 (quatro) para 16 (dezesesseis) deputados federais e 3 senadores. No entanto, inobstante a nova bancada, o partido continuará a participar do tempo de propaganda eleitoral como se ainda tivesse somente quatro parlamentares, caso não seja dada a interpretação conforme à Constituição reclamada na presente ação.

Dessa forma, os impactos da situação acima nestas eleições de 2018 (presidente, governadores, senadores e deputados federais e estaduais) repercutirão sobremaneira no partido, pois o PODEMOS participará da divisão proporcional dos 90% (noventa por cento) do tempo como se tivesse bancada de apenas quatro deputados, quando possui 16 (dezesesseis). Do mesmo modo, no caso de coligação para eleições majoritárias, o PODEMOS poderá ficar fora da conta dos seis maiores integrantes.

O que está em jogo no caso dos autos, portanto, é o direito de fazer campanha para a eleição seguinte, e de fazer campanha com acesso à propaganda de forma proporcional ao real tamanho da bancada do partido.”

Considerando o objeto da presente ação direta e a relevância da matéria versada, determinei fosse aplicado o rito veiculado pelo artigo 12

ADI 5922 / DF

da Lei federal 9.868/1999 (doc. 15).

A Câmara dos Deputados se limitou a afirmar que “o Projeto de Lei n. 5.855/2005, que deu origem à Lei n. 11.300/2006, foi processado nesta Casa dentro dos estritos trâmites constitucionais e regimentais inerentes à espécie” (doc. 22).

O Presidente da República sustentou a constitucionalidade da norma impugnada, aduzindo (i) que “não há como concluir-se pelo alegado anacronismo do critério eleito, por ser este o inequívoco resultado da expressão de vontade dos membros do Parlamento, ao contrário de representar ‘esquecimento do legislador de ajustar os critérios previstos na referida norma para adequá-los de forma a computar a bancada atual do partido’”; (ii) que “não cabe ao Poder Judiciário atuar como legislador positivo”; (iii) que “eventual acolhimento da pretensão também violaria os princípios da segurança jurídica e da anualidade eleitoral (art. 16, da CF), cuja aplicação é estendida às decisões judiciais sobre a matéria”; e (iv) que “no sistema proporcional, o mandato eletivo pertence ao partido político e não ao indivíduo eleito” (doc. 23).

O Senado Federal também defendeu a legitimidade da opção política contida no dispositivo atacado, aduzindo que “do mesmo modo que se pode fazer críticas ao legislador por ter escolhido o momento da eleição como marco temporal para aferição do tempo de distribuição da propaganda eleitoral, também é criticável conferir grande parcela de tempo de propaganda gratuita aos partidos que cresceram durante a legislatura, e não no período eleitoral, admitindo-se que o Congressista leve consigo o tempo de propaganda eleitoral”, pois “antes de constituir direito do Parlamentar, deve-se registrar que o tempo de propaganda no rádio e na televisão é também uma conquista do partido que o elegeu” (doc. 35).

A Advogada-Geral da União exarou parecer pelo não conhecimento da ação e, sucessivamente, pela improcedência do pedido de mérito, nos termos da seguinte ementa, *in verbis*:

“Eleitoral. Artigo 47, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições). Critério de distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão. Aferição da representatividade dos partidos políticos. Pedido de interpretação conforme a Constituição para que

ADI 5922 / DF

seja observada a bancada dos partidos políticos em 28 de agosto de 2017, quanto às eleições de 2018, e, nas subseqüentes, o número de parlamentares apurado no último dia da sessão legislativa imediatamente anterior ao ano eleitoral. Preliminares. Irregularidade na representação processual de um dos autores. Impossibilidade jurídica do pedido. Ausência de impugnação a todo o complexo normativo. Mérito. O critério adotado pela norma impugnada, consistente no resultado obtido na última eleição, compatibiliza-se com a Lei Maior, prestigiando a fidelidade partidária. Metodologia reiterada por diplomas normativos posteriores. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, quanto ao mérito, pela improcedência do pedido.” (doc. 31)

A Procuradora-Geral da República também se manifestou no sentido do não conhecimento da ação e, sucessivamente, da improcedência do pedido de mérito, em parecer que porta a seguinte ementa, *in verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 47, § 3º, DA LEI 9.504/1997, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI 13.300/2016. ACESSO GRATUITO A RÁDIO E TELEVISÃO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DO COMPLEXO NORMATIVO. POSSIBILIDADE DE RATEIO DO TEMPO DE PROPAGANDA CONFORME A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS AGREMIÇÕES RESULTANTE DA ELEIÇÃO. LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CRITÉRIO ADERENTE AO REGIME DEMOCRÁTICO E À CIDADANIA. ESTÍMULO À FIDELIDADE PARTIDÁRIA. CONFORMIDADE COM O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS MANDADOS DE SEGURANÇA 26.602/DF, 26.603/DF E 26.604/DF. FORTALECIMENTO DO SISTEMA PARTIDÁRIO E DA REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA.

1. Não se deve conhecer ação direta de inconstitucionalidade que não impugne a integralidade do complexo normativo pertinente a seu objeto. Precedentes.

2. É a proteção da integridade do sistema democrático que

ADI 5922 / DF

justifica a escolha das eleições como critério de verificação da representação partidária na Câmara dos Deputados, constante do § 3º do art. 47 da Lei 9.504/1997.

3. A definição das regras do jogo democrático provoca impacto na vida política dos partidos. Deve ser respeitada a vontade do legislador ordinário se as normas eleitorais não afrontam os princípios que estruturam o regime de representação política e a cidadania.

- Parecer pelo não conhecimento e, no mérito, pela improcedência do pedido." (doc. 39)

Determinei que o Partido Progressista - PP regularizasse sua representação processual, juntando procuração com outorga de poderes específicos para a impugnação do dispositivo legal objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade (doc. 40). A providência restou cumprida (doc. 42).

O Democratas - DEM formulou pedido de ingresso no feito, na qualidade de *amicus curiae* (doc. 26).

É o relatório. Decido.

A presente ação direta não merece ser conhecida.

O cerne da questão constitucional versada consiste em eleger, como critério para a repartição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, a representação de cada partido político na Câmara dos Deputados resultante da última eleição.

Os requerentes pleitearam que fosse dada interpretação conforme a Constituição Federal ao artigo 47, § 3º, da Lei federal 9.504/1997, afim de que fossem consideradas na referida repartição as alterações de filiação partidária ocorridas durante a legislatura.

Ocorre que a questão controvertida também é versada no artigo 47, § 7º, Lei federal 9.504/1997, bem como no artigo 48, §§ 1º, 3º e 4º, da Resolução 23.551/2017 do Tribunal Superior Eleitoral, *in verbis*:

ADI 5922 / DF

“Lei federal 9.504/1997

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.

(...)

§ 7º Para efeito do disposto no § 2º, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária em quaisquer hipóteses.

Resolução 23.551/2017 do Tribunal Superior Eleitoral

Art. 48. Os órgãos da Justiça Eleitoral distribuirão os horários reservados à propaganda de cada eleição entre os partidos políticos e as coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios, tanto para distribuição em rede quanto para inserções (Lei nº 9.504/1997, art. 47, § 2º e art. 51):

I - 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerando, no caso de coligações para as eleições:

a) majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos políticos que a integrem;

b) proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos políticos que a integrem.

ADI 5922 / DF

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

§ 1º Para efeito do disposto neste artigo, serão consideradas as eventuais novas totalizações do resultado das últimas eleições para a Câmara dos Deputados que ocorrerem até o dia 20 de julho do ano da eleição (Lei nº 9.504/1997, art. 47, § 3º).

(...)

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, ressalvada a hipótese de criação de nova legenda, quando prevalecerá a representatividade política conferida aos parlamentares que migraram diretamente dos partidos políticos pelos quais foram eleitos para o novo partido político, no momento de sua criação (Lei nº 9.504/1997, art. 47, § 3º; STF ADI nº 4430/DF, DJE de 19.9.2013, e ADI nº 5105/DF, 1º.10.2015).

§ 4º A ressalva constante do § 3º deste artigo não se aplica no caso de o parlamentar que migrou para formação do novo partido político não estar a ele filiado no momento da convenção para escolha dos candidatos, hipótese na qual a representatividade política será computada para o partido político pelo qual o parlamentar foi originariamente eleito.” (grifei)

Nesse contexto, conforme salientado pela Advogada-Geral da União e reforçado pela Procuradora-Geral da República, “a concessão de interpretação conforme a Constituição, nos moldes em que pleiteada na inicial, resultaria inútil, porquanto subsistiria no ordenamento jurídico disposição sobre a mesma matéria ora impugnada e com os mesmos vícios que, no entendimento dos requerentes, atingiriam o dispositivo sob invecção”.

Com efeito, a ausência de impugnação da totalidade do complexo normativo que rege a matéria configura vício processual que compromete o interesse de agir em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Sobre o tema, colaciono os seguintes julgados: ADI 2.595-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, julgado em 18/12/2017; ADI 4.324-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Julgado em 18/12/2017; ADI 3.148, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 29/9/2011; ADI 2.422-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 30/10/2014; e ADI 2.423-AgR, Rel. Min.

ADI 5922 / DF

Celso de Mello, Plenário, DJe de 30/10/2014, esse último assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE – INADMISSIBILIDADE – NATUREZA OBJETIVA DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – IMPUGNAÇÃO TÓPICA OU FRAGMENTÁRIA DE DIPLOMAS LEGISLATIVOS CONEXOS QUE INTEGRAM COMPLEXO NORMATIVO INCINDÍVEL – INVIABILIDADE – RECURSOS DE AGRAVO IMPROVIDOS.

(...)

DIPLOMAS NORMATIVOS QUE INTEGRAM COMPLEXO NORMATIVO INCINDÍVEL – NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO ABRANGENTE DE TODAS AS NORMAS UNIDAS PELO VÍNCULO DE CONEXÃO – INOCORRÊNCIA – INVIABILIDADE DA AÇÃO DIRETA.

– *Tratando-se de normas legais e de diplomas legislativos que se interconexionam ou que mantêm, entre si, vínculo de dependência jurídica, cabe ao autor da ação direta, ao postular a declaração de inconstitucionalidade, abranger, no alcance desse ‘judicium’, todas as regras unidas pelo vínculo de conexão, sob pena de, em não o fazendo, tornar inviável a própria instauração do controle concentrado de constitucionalidade.*

– *Em situação de mútua dependência normativa, em que as regras estatais interagem umas com as outras, condicionando-se, reciprocamente, em sua aplicabilidade e eficácia, revela-se incabível a impugnação tópica ou fragmentária de apenas algumas dessas normas, considerada a circunstância de o complexo normativo que elas integram qualificar-se como unidade estrutural incindível, a inviabilizar questionamentos seletivos e isolados de determinadas prescrições normativas.*

– *Em tal contexto, e pelo fato de referidas normas integrarem a totalidade do sistema, não se admitem, em sede de controle normativo abstrato, impugnações isoladas ou tópicas, sob pena*

ADI 5922 / DF

de completa desarticulação e desagregação do próprio sistema normativo a que se acham incorporadas. **Precedentes.**" (grifos originais)

Ex positis, diante da ausência do interesse de agir, e com fundamento no artigo 21, § 1º, do RISTF, **NÃO CONHEÇO** a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Fica prejudicado o pedido do Democratas - DEM de ingresso no feito, na qualidade de *amicus curiae*.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 21 de setembro de 2018.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

Documento assinado digitalmente