

Supremo Tribunal Federal

SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 23.02.96
EMENTÁRIO Nº 1 8 1 7 - 0 1

190

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1355-6 DISTRITO
FEDERAL

REQUERENTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT
REQUERIDOS: PRESIDENTE DA REPÚBLICA E CONGRESSO NACIONAL

0018170100
0555001350
0510000010

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 11, CAPUT E PARÁGRAFOS 1º E 2º, E ART. 72, DA LEI Nº 9.100, DE 29 DE SETEMBRO DE 1995. NORMAS QUE CONDICIONARAM O NÚMERO DE CANDIDATOS ÀS CÂMARAS MUNICIPAIS AO NÚMERO DE REPRESENTANTES DO RESPECTIVO PARTIDO NA CÂMARA FEDERAL. ALEGADA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA.

Plausibilidade da tese, relativamente aos parágrafos do art. 11, por instituírem critério caprichoso que não guarda coerência lógica com a disparidade de tratamento neles estabelecida.

Afronta à igualdade caracterizadora do pluralismo político consagrado pela Carta de 1988.

Normas de resto incompatíveis com o princípio do devido processo legal, no que se revelam *leges ad persona*, desprovidas da indispensável generalidade, ao laborarem com dados concretos alusivos à atual representação de cada Partido na Câmara Federal, com vista exclusiva à eleição de 1996.

Concorrência, no caso, do requisito da conveniência da pronta suspensão de sua vigência, em face da iminência do desencadeamento do processo eleitoral.

Cautelar parcialmente deferida.

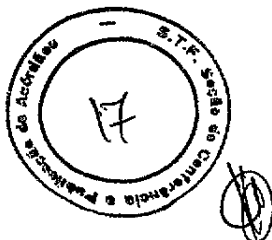
A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em deferir, em parte, o pedido de medida liminar para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia dos §§ 1º e 2º do art. 11, da Lei nº 9.100, de 29.09.95, vencido o Ministro Carlos Velloso, que o indeferia. Votou o Presidente.

Brasília, 23 de novembro de 1995.

SEPÚLVEDA PERTENCE - PRESIDENTE

ILMAR GALVÃO - RELATOR



TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.355-6 DISTRITO FEDERAL

REQUERENTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT
REQUERIDOS: PRESIDENTE DA REPÚBLICA E CONGRESSO NACIONAL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO (RELATOR): O Partido Democrático Trabalhista - PDT propôs a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, que tem por objeto os arts. 11, **caput**, §§ 1º e 2º, e 72 da Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, que estabelecem normas para a realização das eleições municipais de 03 de outubro de 1996.

Sustenta que o art. 11, **caput**, e seus §§ 1º e 2º, prevêm flagrante violação ao princípio da isonomia, ao erigir a proporcionalidade, tomada por base a representação de cada Partido Político na Câmara Federal, como critério de fixação do número dos respectivos candidatos às Câmaras Municipais, nas próximas eleições, numa inconfessável tentativa de privilegiar os maiores partidos em detrimento, ainda, do princípio do pluralismo político e da representação das minorias.

Aduz não haver a Constituição reservado à lei a estipulação do aludido critério, como o fez, no art. 17, § 3º, com a distribuição, entre os Partidos, do tempo destinado aos programas eleitorais gratuitos, sendo certo que a legislação eleitoral, nos últimos nove anos (Leis nºs 7.493/86, 7.664/88, 7.710/88, 7.773/89, 8.214/91 e 8.713/93), estabeleceu, sistematicamente, tratamento isonômico aos diversos Partidos, no que concerne ao registro de candidatos à Câmara dos

0018170100
0555001350
0520000050

Deputados, às Assembléias Legislativas e às Câmaras Municipais.

De outra parte, no campo jurisprudencial, o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal, têm zelado pelo estabelecimento de condições isonômicas no processo eleitoral, como se verificou quando do reconhecimento da ocorrência de abuso do poder de autoridade e uso indevido de recursos públicos, que redundou na cassação do mandato do Senador Humberto Lucena.

No seu dizer, para que a escolha do candidato, pelo eleitor, seja real e livre, e as eleições efetivamente disputadas, torna-se imperioso que os partidos possam registrar e oferecer o mesmo número de candidatos, restringindo-se à repartição dos recursos do Fundo Partidário e do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, os ajustes, a serem feitos proporcionalmente ao tamanho e representatividade de cada agremiação partidária, nos termos da Constituição e da Lei Orgânica dos Partidos.

De outra parte, afirma o Autor, entre outras considerações, que, segundo o estabelecido nos arts. 107 e 108, pelo Código Eleitoral, o candidato não se elege apenas com os votos dados a ele, individualmente, senão também com os votos destinados à legenda e/ou à coligação, razão pela qual o art. 72 da Lei sob enfoque contraria os princípios do respeito à soberania popular e da fidelidade partidária, ao estabelecer a data de 15 de dezembro de 1995, como referencial para determinação da representação do partido na Câmara dos Deputados, para os fins previstos no art. 11, § 1º, norma que privilegia os partidos que acolhem os representantes que traem a soberania popular prevista no **caput** do art. 14 da Constituição, institucionalizando uma prática repugnada pelos

ADI 1.355-6 DF

Poderes Políticos e pela própria sociedade.

O pedido de declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos legais enfocados veio acompanhado de requerimento de medida cautelar, que se procura justificar com a necessidade de pronto pronunciamento da Suprema Corte, em face da iminência do encerramento do prazo de filiação partidária e da prática dos demais atos alusivos às eleições de 1996.

Para apreciação do requerimento, os autos foram postos em mesa.

É o relatório.

* * * * *



dfm

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.355-6 DISTRITO
FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO (RELATOR): Dispõem os primeiros dispositivos da Lei nº 9.100/95, impugnados na inicial:

"Art. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher.

§ 1º. Os partidos ou coligações poderão acrescer, ao total estabelecido no caput, candidatos em proporção que corresponda ao número de seus Deputados Federais, na forma seguinte:

I - de zero a vinte Deputados, mais vinte por cento dos lugares a preencher;

II - de vinte e um a quarenta Deputados, mais quarenta por cento;

III - de quarenta e um a sessenta Deputados, mais sessenta por cento;

IV - de sessenta e um a oitenta Deputados, mais quarenta por cento;

V - acima de oitenta Deputados, mais cem por cento.

§ 2º. Para os efeitos do parágrafo anterior, tratando-se de coligação, serão somados os Deputados Federais dos partidos que a integram; se desta soma não resultar mudança de faixa, será garantido à coligação o acréscimo de dez por cento dos lugares a preencher."

Como se verifica, estabeleceram os §§ 1º e 2º do art. 11, acima transcrito, tratamento diferenciado para as diversas agremiações partidárias, no que tange ao direito de apresentarem candidatos às Câmaras Municipais, em razão do número de seus representantes na Câmara Federal.

Cumprе examinar se, ao fazê-lo, violaram os mencionados dispositivos, como afirmado na inicial, o princípio da isonomia, ou o do devido processo legal.

Para isso, é necessário verificar se o critério discriminatório é natural e razoável, ou, em outras palavras, se guarda ele pertinência lógica com a disparidade de tratamento estabelecida entre os partidos; se a distinção é "pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos" (cf. Celso Antônio Bandeira de Melo, O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade); e, por fim, se se está diante de lei geral e abstrata.

Despiciendos maiores esforços interpretativos para concluir-se pela negativa, relativamente a cada uma das indagações propostas.

Primeiramente, exsurge evidente não haver sentido lógico no condicionamento do número de candidatos a Vereadores a ser registrado por uma agremiação partidária, ao número de

Deputados que a representam na Câmara Federal. Pelo motivo, suficientemente sabido, de que há Partidos Políticos que, conquanto de pequena expressão nacional e, por isso, sem grande representação no Parlamento, são fortes e, até, majoritários, em certas regiões, Estados ou Municípios. Pelo critério estabelecido, ver-se-iam restringidos, em seus principais redutos, no direito de apresentarem candidatos a Vereadores em número compatível com quadros disponíveis e com a extensão de seu eleitorado.

Esse efeito mostra que o critério estabelecido é simplesmente caprichoso, não guardando coerência lógica com a disparidade de tratamento estabelecida.

Outro poderia ser o entendimento, se estivesse consagrado, na Constituição, o princípio do fortalecimento dos grandes Partidos e o enfraquecimento dos pequenos, com vistas ao bipartidarismo, como ideal a ser atingido. Para consecução de objetivo dessa ordem, não haveria método capaz de sobrepor-se, em eficácia, ao instituído pelos dispositivos sob apreciação.

Tal desiderato, todavia, não foi erigido à categoria de objetivo fundamental do Estado Brasileiro, pela Constituição de 1988 que, ao revés, consagra, no art. 1º, V, o pluralismo político e o exercício do poder pelo povo, por meio de representantes eleitos para as Câmaras Legislativas, por via dos Partidos Políticos, pelo voto proporcional.

"A democracia pluralista -- observa Celso Ribeiro Bastos -- não visa a unanimidade que, de resto, é sempre impossível. O que ela objetiva é, precisamente, uma institucionalização do

ADI 1.355-6 DF

dissenso, o que significa dizer que os representantes dos mais variados interesses são livres para promoverem a sua causa desde que, é óbvio, adotados meios legais e democráticos." (Coments. à Const. do Brasil, Saraiva, 1º vol., pág. 204).

Assim, se a proporcionalidade relativa à representação partidária devesse ser o critério a ser utilizado na fixação do número de candidatos, por Partido, às Câmaras Municipais, não poderia ele levar em conta senão a representação partidária na Câmara Legislativa sujeita à renovação de seus quadros, única hipótese em que se poderia admitir que as opiniões existentes nos eleitorados teriam uma fração justa de vozes na formação da nova representação.

Na medida, entretanto, que a norma impugnada impede que partidos majoritários, em determinada comunidade, apresentem ao eleitorado candidatos em número pelo menos igual ao que é apresentado pelos partidos ali minoritários, pondo-os, ao revés, em desvantagem com estes, considerado o sistema proporcional de eleição de Vereadores, é fora de dúvida que não prestigia ela o princípio de justiça que se baseia na igualdade, caracterizadora do pluralismo político, consagrado pela Carta de 1988, nem qualquer outro bem ou valor nela acolhido.

Não bastasse, entretanto, estar-se diante de dispositivos legais que, sobre estabelecerem critério ilógico e arbitrário para o discrimine implantado, se revelam afrontosas ao princípio do pluralismo político consagrado na Constituição, tem-se que laboram eles com dados concretos, já conhecidos de

todos, qual seja, os números que exprimiam, o mais aproximadamente possível da exatidão, quando de seu advento, a representação de cada um dos Partidos Políticos interessados na discriminação, o que autoriza a afirmação de padecerem eles, ainda, da grave nulidade de chocar-se com o princípio do devido processo legal, no que se afiguram como *lex ad persona* e que não se revestem da imprescindível generalidade, já que destinadas exclusivamente às eleições de 1996.

O presente caso, nesse ponto, reproduz situação que por igual foi tida por configurada na ADIN 966, onde, pelo mesmo motivo, foi declarada a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 5º da Lei nº 8.713/93, por haverem vinculado "a indicação de candidatos a Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador, e Senador, a certo desempenho do Partido Político no pleito que a antecedeu e, portanto, dados fáticos conhecidos".

De ter-se, portanto, pelas razões expostas, por relevante o fundamento do pedido, ante a perfeita plausibilidade da tese da inconstitucionalidade não de todos os dispositivos impugnados, mas tão-somente dos §§ 1º e 2º, do art. 11, acima transcrito, posto que o respectivo *caput* não se acha impregnado dos vícios apontados, impondo-se, ao revés, a sua manutenção, sob pena de criar-se vácuo legislativo quanto ao número de candidatos a serem registrados. De outra parte, o art. 72, sem a vigência dos parágrafos indicados perde, por inteiro, o seu sentido, não gerando inconveniência, em face dos objetivos apontados.

A conveniência do pronto deferimento da cautelar requerida ressalta à evidência, dada a proximidade do desencadeamento do processo eleitoral tendente ao pleito

ADI 1.355-6 DF

municipal de 1986, como enfatizado na inicial.

Meu voto, pois, defere, em parte, a cautelar, para o fim de suspender a vigência dos §§ 1º e 2º do art. 11 da Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995.

* * * * *



dfm

23/11/95

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
FEDERALNº 1.355-6 DISTRITOV O T OMEDIDA LIMINAR

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, a norma linear do artigo 11 da Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, prevê:

"Art. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher."

Esse critério é objetivo e, sem dúvida alguma, homenageia o princípio isonômico.

A partir do § 1º do citado artigo distinguiram-se os partidos. A meu ver, num primeiro exame, ocorreu discrepância, em face ao objetivo e à igualação que exsurge, no tocante à participação dos partidos políticos, da Carta de 1988. A par desse aspecto, decidiu-se com base em quadro político conhecido, ou seja, a representação dos partidos na Câmara dos Deputados, decorrendo daí a falta de razoabilidade na fixação dos parâmetros, com inegável prejuízo para as minorias. Quando muito poder-se-ia considerar o balizamento caso se levasse em conta desempenho futuro em eleições, e não o já conhecido, isso a partir de deliberação por integrantes dos partidos melhor aquinhoados pela norma.

0018170100
0555001350
0530115740

ADI 1.355-6 DF

Acompanho o eminente Relator, deferindo, em parte, o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia dos §§ 1º e 2º do artigo 11 da Lei nº 9.100/95.

É o meu voto.

23/11/95

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.355-6 DISTRITO
FEDERAL - Med. Liminar

V O T O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: - Sr. Presidente, reporto-me, no ponto, ao voto já proferido neste Plenário na ADI nº 966-DF, em que discuti e examinei a questão com mais amplitude.

Na verdade, a Constituição quer que os partidos políticos tenham caráter nacional, como está posto no inciso I do art. 17, e nada melhor para aferir-lhes esse caráter nacional do que aquele princípio que toma como parâmetro o número de representantes na Câmara Federal. Desse modo, parece-me que o legislador não incorreu nos vícios que lhes são imputados, tendo em vista que, da mesma forma que proclama o princípio da igualdade, a Constituição, no particular, quer que os partidos tenham caráter nacional.

Ainda quero dizer que o princípio do pluralismo político, data venia, não interferiria na questão. O que poderíamos trazer ao debate, no caso, seria o pluripartidarismo que a Constituição consagra, mandando, entretanto, observar certos princípios. E um desses, está posto no inciso I do art. 17 da Constituição, a exigir caráter nacional dos partidos políticos. *Carlos Velloso*

0018170100
0555001350
0530215610

Supremo Tribunal Federal

ADI 1.355-6 DF

203

Reporto-me ao voto que proferi na ADI 966-DF, em que a questão foi amplamente discutida.

Com a vênia do Sr. Ministro-Relator e dos que o seguiram, indefiro a cautelar. *M. L. L. S.*

23/11/95

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
FEDERAL

Nº 1.355-6 DISTRITO

V O T O

(Medida Cautelar)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (PRESIDENTE): Fiquei vencido, na honrosa companhia dos Ministros Carlos Velloso e Francisco Rezek, no julgamento da ADIn 966, na qual, agora, se funda o Ministro Carlos Velloso, para persistir na linha então desenvolvida e indeferir a cautelar.

Peço vênias a S. Exa., no entanto, para acompanhar, no caso, o Sr. Ministro-Relator. A mim me bastaria tratar-se agora de um exame de deliberação para indagar da relevância do tema para que, embora vencido, ter de render-me à orientação do precedente e afirmar a plausibilidade da arguição.

Mas de qualquer sorte, ainda que em juízo de deliberação, creio que os casos são sensivelmente diversos.

O eminente Ministro-Relator mostrou, ao contestar a pertinência lógica do fator de discrimen, firmou a sua ausência, neste caso, porque agora se toma como parâmetro da capacitação dos partidos, ou da dimensão da participação permitida a cada um deles na eleição municipal, não ao seu desempenho anterior no município, mas, sim, à sua representação

parlamentar no Congresso Nacional.

Ora, naquele caso, regulava-se a capacidade para apresentar candidatos à Presidência da República, aí sim, conforme a expressão nacional do partido, aferida por sua bancada na Câmara dos Deputados.

Certo, entendi, então, legítimas medidas de estímulo a uma relativa concentração partidária. Mas elas, a meu ver, não podem chegar ao ponto da nova lei. Demonstrou o Ministro Ilmar Galvão: a norma questionada constitui um sério empecilho à subsistência, não de partidos absolutamente inexpressivos, mas de partidos que tenham uma expressão média, mas que podem até constituir a força majoritária em algumas unidades federadas.

Por isso, peço vênica ao Ministro Carlos Velloso para acompanhar o Ministro Ilmar Galvão, deferindo a medida cautelar.

nbc.

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.355-6 - medida liminar
ORIGEM : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. ILMAR GALVAO
REQTE. : PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA - PDT
ADVS. : RONALDO JORGE ARAUJO VIEIRA JUNIOR E OUTRO
REQDOS. : PRESIDENTE DA REPUBLICA E CONGRESSO NACIONAL

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal deferiu, em parte, o pedido de medida liminar para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia dos §§ 1º e 2º do art. 11, da Lei n. 9.100, de 29.09.95, vencido o Ministro Carlos Velloso, que o indeferia. Votou o Presidente. Plenário, 23.11.95.

Presidência do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Mauricio Corrêa.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.


LUIZ TOMIMATSU
Secretário