

06/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.647 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL - PMN**
ADV.(A/S) : **ANDRE ALENCAR PORTO**
INTDO.(A/S) : **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade. Resolução da Câmara dos Deputados. Ausência de impugnação especificada da integralidade da resolução. Ato que disciplina a distribuição de servidores por gabinete de liderança a cada nova eleição com base na representatividade do partido. Observância dos princípios da proporcionalidade, da representatividade partidária e, em última instância, da soberania popular. Conhecimento, em parte, da ADI, relativamente à qual a ação é julgada improcedente.

1. Ação direta de inconstitucionalidade que combate resolução da Câmara dos Deputados que altera a forma e o quantitativo de repartição de servidores por gabinete de liderança adotando como critério a representação decorrente do resultado final das eleições para a Câmara dos Deputados.

2. Preliminar de não impugnação especificada da integralidade da Resolução. Do exame da inicial não é possível extrair a fundamentação jurídica atinente a todos os artigos da resolução questionada, devendo a análise da demanda ficar restrita aos artigos impugnados na exordial.

3. Os critérios equitativos adotados na resolução decorrem do próprio regime democrático e da lógica da representatividade proporcional, sem descuidar da garantia do direito de existência das minorias.

4. ADI da qual se conhece em parte e, na parte de que se conhece, julgada improcedente.

ACÓRDÃO

ADI 4647 / DF

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos e nos termos do voto do Relator, em conhecer em parte da ação, e, na parte de que conhecem, em julgar improcedente o pedido.

Brasília, 6 de junho de 2018.

MINISTRO DIAS TOFFOLI

Relator

06/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.647 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL - PMN**
ADV.(A/S) : **ANDRE ALENCAR PORTO**
INTDO.(A/S) : **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido da Mobilização Nacional (PMN) contra a **Resolução nº 4, de 15 de julho de 2011, da Câmara dos Deputados** – a qual altera a forma e o quantitativo de repartição de servidores por gabinete de liderança com base na representação decorrente do resultado final das eleições para a Câmara dos Deputados, tal como proclamado pela Justiça Eleitoral – por violação dos arts. 1º, inciso V; 5º, **caput** e incisos XVII e XXXVI; e 17, **caput** e IV, todos da Carta Magna.

Eis o teor da Resolução ora impugnada:

“Art. 1º: Os arts. 1º, 5º e 7º da Resolução nº 1 de 2007, que dispõe sobre os Cargos em Comissão de Natureza Especial do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados, passam a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 1º: Os Cargos em Comissão de natureza Especial – CNE têm por finalidade a prestação de serviços de assessoramento exclusivamente à Mesa e às Suplências, às Lideranças, às Comissões, à Procuradoria Parlamentar, à Ouvidoria Parlamentar, ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, à Liderança da Minoria no Congresso, à Procuradoria Especial da Mulher e aos órgãos administrativos da Casa, conforme consta dos Anexos I, II, III e IV desta Resolução.

(...)' (NR).

ADI 4647 / DF

'Art. 5º: A lotação dos Gabinetes de Líderes de Partido e das Representações Partidárias, a qual deverá ser mantida durante toda a legislatura, disposta no Anexo II desta Resolução, será definida por Ato do Presidente, com base na representatividade decorrente do resultado final das eleições para a Câmara dos Deputados proclamado pela Justiça Eleitoral.

§1º (Revogado).

§2º (Revogado).

§3º (Revogado).

§4º (Revogado).

§5º (Revogado).

§6º (Revogado)' (NR)

'Art. 7º. É proibida, para exercício de Cargo de Natureza Especial, a nomeação de cônjuge, companheiro e parentes, consanguíneos ou afins, até o terceiro grau civil, inclusive, na linha reta ou colateral, de Deputados Federais, Senadores, membros do Tribunal de Contas da União e servidores ocupantes de cargos de direção, chefia e assessoramento na Câmara dos Deputados' (NR).

Art. 2º: Os Anexos II e IV da Resolução nº 1, de 2007, passam a vigorar, respectivamente, na forma dos Anexos I e II desta Resolução.

Art. 3º: Fica alterado o Anexo I da Resolução nº 1, de 2007, para inserir a Liderança da Minoria no Congresso e a Procuradoria Especial da Mulher, com a estrutura atribuída nos Atos da Mesa nºs 50, 52 e 57, de 2009.

Art. 4º: Ficam mantidos, até a data de publicação desta Resolução, os quantitativos dos cargos em comissão e das funções comissionadas existentes nos Gabinetes de Líderes de Partido e das Representações Partidárias a que se referem a Resolução nº. 16, de 2009.

Art. 5º: As alterações constantes do art. 2º desta Resolução correrão à consta do orçamento da Câmara dos Deputados.

Art. 6º: Ficam revogados os seguintes dispositivos:

I – na Resolução nº 1, de 2007:

ADI 4647 / DF

a) os §§1º a 6º do art. 5º;

b) o Anexo V;

II – os Atos da Mesa nºs 50, 52 e 57, de 2009.

Art. 7º: Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação”

O autor sustenta que a resolução nº 4/2011, implicou redução do número de servidores direcionados aos gabinetes das minorias partidárias. Nesse passo, aponta que a norma estaria a “sufoca[r] o funcionamento parlamentar das legendas minoritárias, evidenciando manifesto intuito de lhes aniquilar da vida político-partidária”.

Declara também que

“a análise da Resolução nº 4 de 2011, aliada à análise da situação existente na legislatura passada, revela o manifesto interesse dos grandes partidos em prejudicar o funcionamento parlamentar das pequenas legendas, o que é de todo incompatível com o ordenamento constitucional.”.

Sustenta que a progressão estabelecida pela resolução não é dotada de razoabilidade, pois, argumenta “uma legenda que contar com cinco parlamentares, ou seja, uma a mais em relação ao autor, fará jus a 24 servidores! Tal progressão não atende ao critério da proporcionalidade que exsurge do art. 58, da Carta Política”.

Foi proferido despacho aplicando-se o procedimento abreviado do art. 12 da Lei nº 9.868/99 (documento 10).

A Câmara dos Deputados prestou as devidas informações (documento 13), com apontamentos de que

“a Resolução n. 4, de 2011, dispõe sobre os aspectos administrativos para o funcionamento e a organização da Câmara dos Deputados. A norma específica estabelece, segundo o princípio da proporcionalidade partidária aliado ao juízo de conveniência, oportunidade, e à adequação financeira e orçamentária, o preenchimento de cargos em comissão e de

ADI 4647 / DF

funções comissionadas nesta Casa.”

A Advocacia-Geral da União manifestou-se, preliminarmente, pelo conhecimento parcial e, no mérito, pela improcedência do pedido (doc. 15). Resumiu sua manifestação na seguinte ementa:

“Administrativo. Resolução nº 04, de 15 de julho de 2011, da Câmara dos Deputados, que altera a Resolução nº 01, de 07 de fevereiro de 2007, a qual dispõe sobre os Cargos em Comissão de Natureza Especial do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados. Preliminar. Ausência parcial de impugnação específica. Mérito. Conformidade da disposição especificamente impugnada, que versa sobre lotação de cargos de livre provimento e de função de confiança nos Gabinetes de Líderes de Partido, com o princípio do pluralismo político. Constitucionalidade do artigo 5º da Resolução nº 1/2007, na redação conferida pelo artigo 1º da Resolução nº 04/2011, bem como do Anexo I de que trata o artigo 1º da Resolução nº 04/2011. Ausência de violação aos artigos 1º, inciso V; 5º, caput e incisos XVII e XXXVI; e 17, caput e inciso IV, todos da Constituição da República. Manifestação pelo conhecimento parcial da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.”

A Procuradoria-Geral da República também pugnou pelo conhecimento parcial do pedido inicial e, no mérito, pela improcedência dos pedidos iniciais (doc. 17). Eis o resumo de suas alegações:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Resolução 4/2011, da Câmara dos Deputados. Preliminar. Conhecimento parcial da ação. Ausência de impugnação específica. Mérito. Distribuição de cargos de natureza especial entre representações partidárias. Observância ao princípio da proporcionalidade. Inocorrência de supressão do direito ao funcionamento parlamentar. Parecer pelo conhecimento parcial da ação, e, na parte conhecida, pela improcedência do pedido.”

ADI 4647 / DF

É o relatório.

06/06/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.647 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Como relatado, o Partido da Mobilização Nacional (PMN) ajuizou a presente ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, questionando a validade da Resolução nº 4, de 15 de julho de 2011, da Câmara dos Deputados, que alterou a forma de repartição de servidores por gabinete de liderança com base na representação decorrente do resultado final das eleições para a Câmara dos Deputados proclamado pela Justiça Eleitoral.

O autor alega violação dos arts. 1º, inciso V; 5º, **caput** e incisos XVII e XXXVI; e 17, **caput** e IV, todos da Carta Magna.

Primeiramente, **cumpra analisar a preliminar de conhecimento parcial da demanda.**

A Advocacia-Geral da União manifestou-se no sentido de que o autor não se desincumbiu do ônus da impugnação especificada da íntegra da Resolução sob inveciva, conforme determina o art. 3º, inciso I, da Lei nº 9.868/99, pois – argumenta –, embora requeira a inconstitucionalidade de toda resolução, os arts. 1º (ao alterar os arts. 1º e 7º da Resolução nº 1/2007) e 3º a 7º da Resolução nº 4/2011 não cuidam da temática sobre a qual discorre o autor (lotação dos Gabinetes dos líderes de Partidos e das representações partidárias). Apenas, portanto, ao art. 1º (na parte que altera o 5º da Resolução anterior) e ao artigo 2º teria havido impugnação específica. Assim, sobre esses deve recair o conhecimento da ação.

A Procuradoria-Geral da República também manifesta que o autor ataca itens específicos da Resolução, sem demonstrar, contudo, que exista conexão entre aqueles itens e as demais disposições da norma, ou que a fundamentação apresentada importa a todo o diploma legal questionado.

Com razão as ilustres instituições.

De fato, do exame da petição inicial **não se extrai fundamentação**

ADI 4647 / DF

jurídica atinente a todos os artigos da Resolução.

Embora o pedido da requerente seja pela declaração de inconstitucionalidade da totalidade da Resolução nº 04/2011 da Câmara dos Deputados, observa-se que houve a **impugnação específica** apenas do **art. 1º (na parte que altera o 5º da resolução anterior) e do artigo 2º da citada norma.**

De acordo com a jurisprudência desta Corte, exige-se a impugnação específica dos preceitos sobre os quais o autor requer a declaração de inconstitucionalidade, sob pena de não conhecimento do pedido quanto a tais dispositivos.

Eis o entendimento dessa Corte sobre o tema:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 46, caput e § 5º, da Lei nº 9.504/1997, com a redação conferida pela Lei nº 13.165/2015, e art. 32, § 5º, da Resolução nº 23.457/2015 do TSE. Definição do número de candidatos participantes dos debates eleitorais. Garantia de participação de candidatos de partidos políticos com representação superior a 9 (nove) parlamentares na Câmara dos Deputados. Possibilidade de a emissora convidar outros candidatos. Interpretação conforme à Constituição.

1. Ante a ausência de impugnação específica dos demais preceitos que compõem o art. 32 da Resolução nº 23.457/2015, se conhece parcialmente da ação direta, somente quanto aos pleitos de interpretação conforme à Constituição para o art. 46, caput e § 5º, da Lei nº 9.504/1997 e de declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º do art. 32 da Resolução nº 23.457/2015 do TSE. Precedente: ADI 4.079, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 5/5/15.” (ADI 5.488/DF, de minha Relatoria, Data do Julgamento: 31/8/16)

Desse modo, **a análise da questão aqui apresentada ficará restrita somente ao art. 1º (na parte em que altera o 5º da resolução anterior) e ao art. 2º da Resolução nº 04/2011 da Câmara dos Deputados, dispositivos esses que versam sobre distribuição de vagas nos gabinetes de líderes**

ADI 4647 / DF

partidários e são objeto de questionamento nos presentes autos.

Passo ao exame do mérito.

Da leitura da norma aqui questionada conclui-se que os partidos com representação na Câmara terão direito a distribuição de vagas de servidores, “com base na representatividade decorrente do resultado final das eleições para a Câmara dos Deputados proclamado pela Justiça Eleitoral” (art. 5º da Resolução 01/2007, modificado pela Resolução 04/2011).

O critério eleito pela norma, portanto, para a lotação dos Gabinetes de Líderes de Partido e das Representações Partidárias foi a própria **representatividade partidária**, o que, segundo o autor da presente ação, teria se estabelecido com o intuito de sufocar o funcionamento parlamentar das legendas minoritárias.

É de se consignar inicialmente a indiscutível proteção constitucional aos partidos políticos, inclusive aos minoritários, diante da consagração, na Constituição Federal, do pluripartidarismo, com inserção do tema como elemento central no campo dos direitos políticos.

Esse **status** constitucional, tal qual apontado na exordial da presente ação, não é matéria inédita nesta Corte, que já teve oportunidade, inclusive no julgamento da **ADI nº 1.351/DF** e da **ADI nº 1.354/DF** – em que o Supremo Tribunal apreciou a chamada “Cláusula de Barreira” – de traçar largas considerações sobre o tema.

De fato, naquela ocasião,

“[c]onsiderou-se (...) sob o ângulo da razoabilidade, serem inaceitáveis os patamares de desempenho e a forma de rateio concernente à participação no Fundo Partidário e ao tempo disponível para a propaganda partidária adotados pela lei. Por fim, ressaltou-se que, no Estado Democrático de Direito, a nenhuma maioria é dado tirar ou restringir os direitos e liberdades fundamentais da minoria, tais como a liberdade de se expressar, de se organizar, de denunciar, de discordar e de se fazer representar nas decisões que influem nos destinos da sociedade como um todo, enfim, de participar plenamente da

ADI 4647 / DF

vida pública” (**Informativo nº 451**, de 8 de dezembro de 2006).

Vide a ementa do referido julgado:

“PARTIDO POLÍTICO - FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR - PROPAGANDA PARTIDÁRIA GRATUITA - FUNDO PARTIDÁRIO. **Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário. NORMATIZAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE - VÁCUO.** Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional.” (ADI nº 1.351/DF, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJ de 30/3/07 – grifos nossos).

É certo que, após o julgado, novas disposições foram traçadas sobre o tema pela EC nº 97/2017, o que o torna passível de revisitação por esta Corte. Todavia, a essência do que decidido no julgado apontado permanece válida e apta para inspirar a leitura de toda e qualquer disposição que respeite ao pluripartidarismo: o que se veda é o completo afastamento do funcionamento parlamentar ou a redução substancial dos elementos que asseguram esse funcionamento.

Nesse passo, começo afastando a alegação de que o ato combatido viola o princípio do pluralismo político.

Observo que o ato da Câmara dos Deputados, por meio do critério eleito, viabilizou a nomeação e a lotação para cargos especiais para **todos** os partidos com **representatividade naquela Casa Legislativa**, definindo apenas que os critérios e as formas de distribuição dos cargos em comissão do quadro de pessoal da Câmara dos Deputados, a cada nova eleição, considerariam a representatividade obtida por cada partido.

Não se trata, portanto, de impedir a atuação da minoria ou de

ADI 4647 / DF

instituir mecanismos e exigências que venham a excluir, inviabilizar ou dificultar significativamente o direito constitucional de participação dos partidos políticos. Trata-se, apenas, de consagração da representatividade partidária (elemento central do regime democrático) na definição de temas internos da Casa Legislativa.

Sob o mesmo fundamento, entendo, ainda, que no presente caso houve a correta aplicação do **princípio da proporcionalidade** para a repartição/distribuição de servidores por gabinete de liderança, pois a resolução aqui impugnada não promoveu exclusão dos partidos políticos de menor representatividade das regras de distribuição de serviços de assessoramento. Ao contrário, definiu exatamente a proporcionalidade (que é, em si, essência da representatividade) como elemento de distribuição de assessores aos gabinetes de liderança. Quanto maior a representatividade, maior a assessoria recebida; quanto menor a representatividade, menor a quantidade de cargos.

A regra atacada na presente ADI, portanto, ao invés de atacar o pluripartidarismo ou o princípio da proporcionalidade consagra, isso sim, a soberania popular, constante do parágrafo único do art. inaugural da Constituição Federal de 1988:

“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Vide voto por mim proferido na ADI nº 4.430/DF (em que se questionavam os critérios de repartição do tempo da propaganda eleitoral no rádio e na televisão):

(...) [E]videntemente, não pode a legislação instituir mecanismos que, na prática, **excluem 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

ADI 4647 / DF

quadros políticos.

(...)

Por sua vez, a legislação estabeleceu, ainda, num segundo momento, outro critério de distinção, qual seja, a **proporcionalidade da representação**, distribuindo os dois terços do tempo restante proporcionalmente ao número de representantes de cada partido/coligação na Câmara dos Deputados (art. 47, § 2º, II, da Lei 9.504/97). Por que não distribuiu o legislador o tempo de dois terços igualmente entre todos os partidos que possuem representantes na Câmara Federal?

Evidentemente, não se pode colocar em igualdade de situações partidos que, submetidos ao teste de representatividade, angariaram maior legitimação popular do que outros.

A soberania popular, consagrada no parágrafo único do artigo inaugural da Constituição Federal de 1988 (“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”), e que constituiu elemento nuclear da democracia, é manifesta pelo povo, de maneira mais pujante, no momento do voto.

Do ponto de vista empírico, talvez este seja o ato que mais se assemelha ao ideal de contrato social, manifestado por Rousseau e outros: a outorga ao eleito do mandato de representação política e da legitimidade para a definição dos rumos do Estado.

(...)

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.”

Assim, tendo o Brasil adotado, em relação às eleições parlamentares,

ADI 4647 / DF

o sistema proporcional (**art. 45 da Constituição Federal**), a repartição do quantitativo de servidores por gabinete de liderança, de forma semelhante, também agasalha a diferenciação de acordo com a representação da legenda na Câmara dos Deputados.

Destaco, no ponto, o parecer da d. Procuradoria Geral da República:

“20. No caso, as normas impugnadas não inviabilizaram o funcionamento parlamentar das bancadas dos partidos minoritários, eis que não eliminaram o seu direito à estrutura de liderança de bancada, e tampouco os impediram de compor a mesa diretora e as comissões da casa. Trataram apenas de promover alterações na divisão interna dos cargos em comissão e funções de confiança entre as lideranças dos partidos.

21. E apesar de ter havido redução do número de cargos postos à disposição dos partidos minoritários, o fato é que o critério de distribuição adotado obedeceu ao princípio da proporcionalidade, uma vez que levou em consideração o número de parlamentares eleitos por cada legenda.”

Dá se vê que os critérios equitativos adotados pela Resolução ora impugnada decorrem do próprio regime democrático e da lógica da representatividade proporcional, sem descuidar, por outro lado, da garantia do direito de existência das minorias.

Ante o exposto, nos termos da jurisprudência desta Corte, **julgo improcedente os pedidos iniciais.**

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.647

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

REQTE.(S) : PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL - PMN

ADV.(A/S) : ANDRE ALENCAR PORTO (0025103/DF)

INTDO.(A/S) : CÂMARA DOS DEPUTADOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, conheceu em parte da ação, e, na parte conhecida, julgou improcedente o pedido. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Luiz Fux e Roberto Barroso. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 6.6.2018.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Rosa Weber, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Dr. Humberto Jacques de Medeiros.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário