

07/02/96

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.354-8 DISTRITO FEDERAL -
MEDIDA LIMINAR

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA
REQUERENTE: PARTIDO SOCIAL CRISTAO - PSC
ADVOGADO: VITOR JORGE ABDALA NOSSEIS
REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPUBLICA
REQUERIDO: CONGRESSO NACIONAL

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SUSPEIÇÃO DE MINISTRO DA CORTE: DESCABIMENTO. PARTIDOS POLÍTICOS. LEI Nº 9.096, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995. ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 13 E DAS EXPRESSÕES A ELE REFERIDAS NO INCISO II DO ART. 41, NO CAPUT DOS ARTS. 48 E 49 E AINDA NO INCISO II DO ART. 57, TODOS DA LEI Nº 9.096/95.

1. Manifestação de Ministro desta Corte, **de lege ferenda**, acerca de aperfeiçoamento do processo eleitoral, não enseja declaração de suspeição. Descabimento de sua argüição em sede de controle concentrado. Não conhecimento.
2. O artigo 13 da Lei nº 9.096, de 19 de novembro de 1995, que exclui do funcionamento parlamentar o partido político que em cada eleição para a Câmara dos Deputados, não obtenha o apoio de no mínimo cinco por cento dos votos válidos distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles, **não ofende** o princípio consagrado no artigo 17, seus incisos e parágrafos, da Constituição Federal.
3. Os parâmetros traçados pelos dispositivos impugnados constituem-se em mecanismos de proteção para a própria convivência partidária, não podendo a *abstração da igualdade* chegar ao ponto do estabelecimento de verdadeira balbúrdia na realização democrática do processo eleitoral.
4. Os limites legais impostos e definidos nas normas atacadas não estão no conceito do artigo 13 da Lei nº 9096/95, mas sim no do próprio artigo 17, seus incisos e parágrafos, da Constituição Federal, sobretudo ao assentar o inciso IV desse artigo, que o *funcionamento parlamentar* ficará condicionado ao que disciplinar a lei.
6. A norma contida no artigo 13 da Lei nº 9.096/95 não é atentatória ao princípio da igualdade; qualquer partido, grande ou pequeno, desde que habilitado perante a Justiça Eleitoral, pode participar da disputa eleitoral, em igualdade de condições,



ADI N° 1354-8/DF

ressalvados o rateio dos recursos do fundo partidário e a utilização do horário gratuito de rádio e televisão - o chamado "direito de antena" -, ressalvas essas que o comando constitucional inscrito no artigo 17, § 3°, também reserva à legislação ordinária a sua regulamentação.

7. Pedido de medida liminar indeferido.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, apreciando exceção de suspeição deduzida contra o Ministro Presidente, decidir, por unanimidade de votos, não conhecer dessa exceção, pois tal arguição revela-se incabível no âmbito do processo objetivo de controle normativo abstrato de constitucionalidade. Em seguida, por unanimidade de votos, indeferir o pedido de medida liminar.

Brasília, 07 de fevereiro de 1996.

SEPÚLVEDA PERTENCE

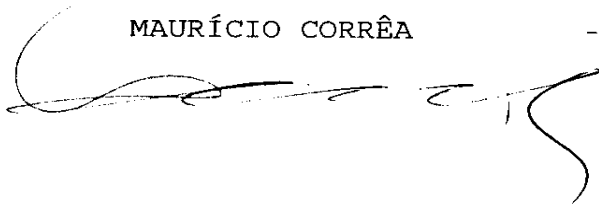
-

PRESIDENTE

MAURÍCIO CORRÊA

-

RELATOR



07/02/96

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.354-8 DISTRITO FEDERAL

REQUERENTE: PARTIDO SOCIAL CRISTAO - PSC

REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPUBLICA

REQUERIDO: CONGRESSO NACIONAL

R E L A T Ó R I O

O SR. MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: - O Partido Social Cristão - PSC ajuíza a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade do art. 13, bem como das expressões que fazem remissões, contidas no inciso II do art. 41, do caput dos arts. 48 e 49 e ainda no inciso II do art. 57, todos da Lei n° 9.096, de 19 de setembro de 1995, que "dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3°, inciso V, da Constituição Federal".

Incialmente o Partido requerente levanta suspeição contra o Presidente desta Suprema Corte, eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, "para que o mesmo esteja impedido de participar da sessão de julgamento da presente ação, ficando até mesmo impedido de despachar o presente pedido, pelo fato de o mesmo ter se manifestado reiteradamente e em várias oportunidades, contra a existência dos pequenos partidos".

Eis o teor do primeiro dos dispositivos impugnados:

"Art. 13 - Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos

apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles."

O Autor entende que esse dispositivo é incompatível com o art. 5º, caput e seu inciso XXXVI, da Carta Magna, assim fundamentado:

"O art. 17, da Constituição Federal, consagra a liberdade para a criação dos partidos políticos. O seu § 1º, assegura-lhes autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, entre outras atribuições. Em nenhum momento a Letra Constitucional estabelece partidos de 1ª e 2ª categorias. Ao contrário, determina em seu art. 5º, que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Portanto, quando o legislador infra-constitucional cria normas díspares para iguais perante a lei, ele fere frontalmente a Lei Maior, com a agravante de ser em benefício próprio e de seus partidos políticos, com manifesto desrespeito às minorias e flagrante intenção de se eternizarem no poder.

O registro definitivo dos partidos políticos perante o Colendo Tribunal Superior Eleitoral, coloca-os em igualdade de condições perante a lei, assegurando-lhes o direito adquirido através de ato jurídico perfeito, com a obtenção de seu registro definitivo na Justiça Eleitoral."

A impugnação a determinadas expressões insertas no inciso II do art. 41, nos arts. 48 e 49 e no inciso II do art. 57 da Lei nº 9.096/95, é conseqüência da inquinada inconstitucionalidade do art. 13, a saber:

a) a expressão "que tenham preenchido as condições do art. 13", contida no inciso II do art. 41, que tem a seguinte redação:

"Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios:

I - (omissis)

II - noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados."

b) a expressão "que não atenda ao disposto no art. 13", constante da seguinte redação do caput do art. 48:

"Art. 48 - O partido registrado no Tribunal Superior Eleitoral, que não atenda ao disposto no art. 13, tem assegurada a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos."

c) a expressão "que atenda ao disposto no art. 13", incluída na redação do caput do art. 49:

"Art. 49 - O Partido que atenda ao disposto no art. 13 tem assegurado:

I - (omissis)

II - (omissis)

d) a expressão "que cumpram o disposto no art. 13 ou no inciso anterior", contida no inciso II do art. 57, assim disposto:

"Art. 57 - No período entre o início da próxima Legislatura e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados, será observado o seguinte:

I - (omissis)

II - vinte e nove por cento do Fundo Partidário será destacado para distribuição, aos Partidos que cumpram o disposto no art. 13 ou no inciso anterior, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados."

Coube-me a distribuição do presente feito por ser o relator da ADI nº 1.351-3, proposta por outros oito partidos políticos, que também ataca o art. 13, partes do inciso II do art. 41, do art. 48, e do art. 49 e do inciso II do art. 57, da mesma Lei ora impugnada.

Solicitadas as informações, prestou-as o Senhor Presidente da República, louvando-se na manifestação da Advocacia-Geral da União que, ao sustentar a inexistência de incompatibilidade do citado art. 13 com a liberdade de criação dos partidos contida no art. 17 da Constituição, acrescenta:

"10. E não se diga que a verificação do caráter nacional, no art. 13, era desnecessária porque já teria sido feita de acordo com o § 1º do art. 7º da mesma lei. Não. Embora ambos os artigos tenham a mesma finalidade, a verificação se dá em momentos diferentes. A comprovação prevista no art. 7º, § 1º, se faz

necessária para que o partido possa registrar-se no Tribunal Superior Eleitoral. Mas, para cumprir o mandamento constitucional há de o partido comprovar que é nacional no ato de registrar seus estatutos e continua nacional ao longo de sua existência. A exigência do art. 13 serve precisamente a isso. É verificação periódica e automática do cumprimento do dispositivo constitucional. Portanto, não apenas ele é pleno de constitucionalidade como ainda exerce papel verificador da observância de preceito constitucional.

11. Uma das razões de insurgência do requerente contra o art. 13 consiste em que, na sua visão, a norma estaria em confronto com o caput do art. 17, que dispõe sobre a liberdade de criação dos partidos. Equivoca-se o PSC. A norma só versa, propriamente, sobre o funcionamento parlamentar. Só indiretamente, com propiciar a verificação do "caráter nacional" do partido, evidencia a incidência do inc. I do art. 17 da Constituição que, esse sim, limita a criação de partidos que não tenham âmbito nacional. Portanto, a vedação de criação de mini-partidos não está no art. 13 da lei, mas no art. 17, I, da Constituição.

12. Entende ainda o requerente, que as disposições impugnadas ferem o § 1º do art. 17 da Lei Magna. É outro equívoco. Esse dispositivo constitucional assegura "aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento". Ora, nenhuma das normas tidas por inconstitucionais sequer de leve toca nessas matérias. A alegação é, pois, destituída de qualquer fundamento.

13. A igualdade de todos perante a lei - outra das increpações do PSC contra as normas assinaladas - supõe, necessariamente, certas igualdades de fato. Não vá o pequeno partido, com apoio nessa garantia constitucional, pretender dispor, por exemplo, do mesmo tempo diante dos meios de comunicação de massa que os grandes

partidos. E, assim, podem multiplicar-se aos milhares os exemplos de desigualdades que não atentam contra a Carta Magna."

Por sua vez, o Congresso Nacional também prestou as informações que lhe foram solicitadas, argüindo a constitucionalidade dos dispositivos impugnados e acostando documentação relativa à tramitação do respectivo projeto de lei nas duas Casas do Legislativo (fls. 32/113).

É o relatório.



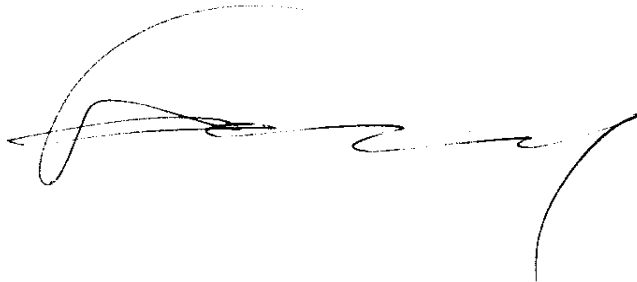
07/02/96

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.354-8 DISTRITO FEDERALADITAMENTO AO VOTO(S/ PRELIMINAR DE ARGÜIÇÃO DE SUSPEIÇÃO)

O SR. MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (RELATOR): - Sr. Presidente, como Parlamentar, muitas vezes, inclusive em discurso de despedida no Senado, manifestei-me contra a proliferação de partidos políticos no Brasil e sobre a sistemática existente, concebida exatamente pelo texto da atual Constituição. Nem por isso entendo que haja suspeição; ademais estamos em sede de controle abstrato, e não me parece adequado examinar-se, nesta sede, a questão da suspeição de qualquer dos integrantes da Corte, como tem acontecido em outras situações. Este Tribunal tem entendido não poder o Ministro dar-se por impedido ou suspeito em campo da ação direta de inconstitucionalidade.

Por essas razões, rejeito a argüição de suspeição.



V O T O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (RELATOR): - Senhor Presidente, começo por não conhecer da argüição prévia de suspeição do eminente Ministro-Presidente desta Corte, porque não amparada em nenhum dos incisos do art. 135 do CPC. Eventuais manifestações doutrinárias, de lege ferenda, sobre conceitos genéricos sobre pequenos partidos, na organização do sistema político-partidário nacional, não implicam aprioristicamente restrições aos direitos daquelas agremiações e não se prestam à declaração de suspeição do juiz. Ademais, a argüição de suspeição, pela própria natureza da ação direta de inconstitucionalidade, revela-se indébita na abrangência do processo objetivo do controle normativo abstrato de constitucionalidade.

O questionado art. 13 da Lei n° 9.096, de 19 de setembro de 1995, exclui do funcionamento parlamentar o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, não obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos válidos distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

A referida Lei originou de projeto que remonta a 1989, de autoria do Deputado Paulo Delgado, ao qual foram apensados, ao longo de três anos, outros doze projetos, resultando o Substitutivo n° 1670-B/89, de cujo art. 13 consta a matéria que é objeto da presente ação.

Como justificação, o autor da proposição legislativa, já transformada em lei, diz que "o art. 17 da Constituição Federal é claro nos seus propósitos de assegurar a livre organização e funcionamento dos partidos políticos. Este projeto de lei objetiva tão-somente conceituar partido de caráter nacional, definir o funcionamento parlamentar e regulamentar o que é fundo partidário, sua distribuição e o acesso gratuito ao rádio e televisão".

Cinge-se o dispositivo impugnado a formular, de modo pragmático, o conceito de partido nacional, associando-o ao êxito e interligando-o ao direito de funcionamento nas Casas Legislativas, tendo em vista que a Carta Federal, ao assegurar a livre criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, preconiza, no seu art. 17, incisos I e IV, sejam observados, dentre outros preceitos, o caráter nacional e o funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

Portanto, segundo o art. 13 em exame, o conceito de partido nacional, com direito a participação das atividades parlamentares, está na razão direta do êxito na disputa eleitoral, consideradas a quantidade de votos obtidos em cada unidade da Federação e observada a extensão territorial onde esses votos atingem determinado percentual. Assim, somente terá lugar no funcionamento parlamentar o partido com caráter nacional, cujo conceito o próprio dispositivo formula. Amplia-se, por esse modo, o sufrágio proporcional em que os mandatos parlamentares são conquistados não pela maioria dos votos individualmente obtidos, mas por quocientes eleitorais.

O critério quantitativo de votos válidos conjugado com a extensão geográfica é obra da perspicácia do legislador ordinário, a quem compete a disciplina do tema a ser levado a efeito mediante norma infra-constitucional.

A adoção da regra de um terço dos Estados e não outra fração ou inteiro no País, a escolha dos dois por cento de cada Estado e dos cinco por cento dos votos computados naquele terço, e não outros percentuais, é um juízo de avaliação do legislador ordinário. Haurida desse atributo legislativo, a norma comporta apreciação pelo Judiciário apenas no que tange à possibilidade de restringir a participação dos pequenos partidos no processo eleitoral, alijando-se a representação das minorias, quiçá, compreendendo-se o modelo pluripartidarista.

A matéria trazida à colação insta o julgador a tecer breves considerações doutrinárias acerca do exercício da ação política, para que não se percam de vista os limites da instauração do controle normativo abstrato. Cito, a propósito, o que salientou Celso Ribeiro Bastos, quando comenta a vinculação entre a Constituição e o legislador:

"Nas normas outorgadoras de competência há o que se poderia chamar uma mera execução da Constituição toda vez que o órgão legiferante faz uso de suas finalidades. Nas normas diretivas, há mais que uma mera execução. O que há é uma atividade simultaneamente jurídica e política que confere maior aplicabilidade ao Texto Constitucional, que o implementa, pois, no sentido de que vem

preencher uma vontade deixada em aberto pelo Constituinte. Em síntese, a norma diretiva vincula o legislador."

("Curso de Direito Constitucional", pág. 125 - 16ª edição - 1995 - Editora Saraiva).

Comentando sobre os princípios constitucionais da organização dos partidos políticos, especialmente quanto aos condicionamentos à liberdade partidária, José Afonso da Silva acrescenta:

"Mas a liberdade de criar partido ainda é condicionada a que seja de caráter nacional, vale dizer, ninguém pode pretender criar partido de vocação estadual ou local. A Constituição, contudo, não indicou quando o partido se considera nacional. As normas constitucionais revogadas impunham critérios para que assim fossem tidos. Era uma regra de funcionamento, segundo a qual os partidos dependiam da obtenção de três por cento do eleitorado nacional, distribuídos pelo menos em cinco Estados com um mínimo de dois por cento em cada um deles. A Constituição de 1988 não o disse, deixou essa questão para a lei, quando estabeleceu, como um dos preceitos a serem observados, funcionamento parlamentar de acordo com a lei. Esta é que vai definir o caráter nacional dos partidos, indicando critérios e exigências a serem preenchidos para tanto, a fim de que não pululem agremiações políticas de caráter puramente local como temos visto nas últimas eleições."

("Curso de Direito Constitucional Positivo", pág. 348 - 6ª edição - 1990 - Editora Revista dos Tribunais).

E aduz, ao tratar do sistema de controle dos partidos brasileiros:

"A Constituição, como dissemos antes, praticamente não impôs controle quantitativo aos partidos, mas contém a possibilidade de que venha a existir por via de lei, quando, entre os preceitos a serem observados, coloca o de "funcionamento parlamentar de acordo com a lei". É que o controle quantitativo se realiza pela instituição de mecanismos normativos que limitam as possibilidades de ampliação, ad libitum, dos partidos políticos, e atua não no momento da organização, mas no seu funcionamento, e pode consistir na exigência de que obtenham, em eleições gerais, para a Câmara dos Deputados, o apoio expresso em votos de uma percentagem mínima do eleitorado nacional em certo número de Estados, a fim também de vigorar na prática o caráter de nacionais." (ob. cit, pág. 349).

Esta é a hipótese dos autos. Mas a restrição a pequenos partidos, assim considerados porque não dotados do caráter nacional, não está no art. 13 da Lei n° 9096/95, ora impugnado, porém na essência do próprio art. 17, com seus incisos e parágrafos, da Carta Política Federal.

Como diz Fávila Ribeiro, comentando o citado artigo da Constituição:

"O fator essencial ao pluralismo é que os partidos sejam instituídos como germinações espontâneas das forças sociais, não bastando para caracterizá-los a multiplicidade de partidos em funcionamento, não sendo meras engrenagens reproduzindo satelitização autoritárias."

(Comentários à Constituição. Coordenador: Fernando Whitaker da Cunha. 1ª edição, Rio, Ed. Freitas Bastos, 1991, Tomo II, p. 308).

No mesmo sentido, a opinião de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, comentando a Constituição passada:

"O pluralismo partidário não importa necessariamente no registro de partidos, cujas exíguas dimensões não permitam uma participação eficiente no processo político. Não há dúvida que, em certos casos ou ocasiões, pequenos partidos e mesmo parlamentares isolados representaram papel de realce na vida política e na defesa dos mais elevados interesses nacionais. Não há dúvida, igualmente, que a multiplicação de partidos minúsculos, esfarinhando a opinião pública, de modo algum fortalece a democracia. Na opinião da mais abalizada doutrina, o que convém para esta é a pluralidade de partidos, mas uma pluralidade que compreenda alguns poucos partidos, fortes, com profundas raízes, fiéis a programas nítidos e definidos.

Para impedir a proliferação de partidos de exígua importância, a Constituição deles reclama, para o registro e a conservação do mesmo, uma base eleitoral mínima." (Comentários à Constituição Brasileira, 2ª edição, São Paulo, Saraiva, 1977, 3º vol. pág. 69).


Como se vê, Senhor Presidente, a restrição à atuação política dos partidos sem caráter nacional nas Casas do Legislativo é imperativo do art. 17, incisos I e IV, da Constituição, cujos preceitos estão normatizados no art. 13 da Lei nº 9.096/95, sem a inquinada incompatibilidade constitucional.

Não se trata de discriminar os pequenos partidos, a ponto de restringir a sua participação no processo eleitoral e sim de regulamentar o direito de funcionamento parlamentar, o que, ao meu ver, foi feito dentro dos limites da razoabilidade, ao estabelecer o

critério do caráter nacional da organização dos partidos tendo por base o desempenho no prélio eleitoral.

A norma legal contida no art. 13 não é atentatória ao princípio da igualdade; qualquer partido, grande ou pequeno, desde que habilitado perante a Justiça Eleitoral, pode participar da disputa eleitoral, em igualdade de condições, ressalvados o rateio dos recursos do fundo partidário e a utilização do horário gratuito de rádio e televisão - o chamado "direito de antena" -, cujas ressalvas o comando constitucional inscrito no art. 17, § 3º, também reserva à legislação ordinária o seu disciplinamento. Os rateios dos recursos financeiros do fundo e do horário gratuito também estão em obediência ao desempenho eleitoral. Do resultado das preferências populares, mediante escrutínio, extrai-se a desigualdade dos partidos.

Não há que se falar em afronta ao princípio da isonomia diante de situações desiguais, ou de desigualdade que implica restrições constitucionais como aquelas garantias previstas no art. 5º, inciso LXX, alínea "a", e no art. 103, alínea VIII, da Carta Política.

 Ora, como se viu deixou a Constituição Federal à lei ordinária a competência para disciplinar o "funcionamento parlamentar" dos partidos (inciso IV), bem como de seu direito a "recursos do fundo partidário e ao acesso gratuito do rádio e à televisão" (§ 3º do mesmo artigo), ao acrescentar que nesses casos o direito se dará na forma da lei.

Não vislumbrando nenhuma inconstitucionalidade relativamente à disciplina outorgada pela lei ordinária, no sentido de estabelecer critérios limitativos para as agremiações partidárias que não percorreram o trajeto de nacionais, torna-se meramente aparente a existência de desigualdade entre os chamados grandes e pequenos partidos, partindo-se daquela definição de Norberto Bobbio de que "a Filosofia da Sociedade observa uma dupla convergência: a do Estado com o Direito, na medida em que o Estado submete-se onimodamente à lei que dita (*patere legem quam fecisti*), e a do Direito com o Estado, na medida em que o Direito é um produto exclusivo do Estado, com a exclusão de quaisquer outras fontes heterônomas". (Verbete "Diritto", in *Dizionario di Politica*, Ed. Utet, Torino, 1983, pág. 334).

Segundo apurei de minha experiência parlamentar, hoje confesso a mea culpa, parece-me não ter sido feliz o Constituinte, ao realizar com excessivo liberalismo o assentamento do multipartidarismo, exatamente no perfil que a norma constitucional o consagrou. Daí a degenerescência da democratização desenfreada, praticamente sem fronteiras, para a formação de partidos políticos, descaracterizando teleologicamente as verdadeiras bases para a prática e a cultura do autêntico pluripartidarismo.

Tal foi minha convicção, que ao despedir-me do Senado Federal, em dezembro de 1994, disse que "se o bipartidarismo isola e restringe a liberdade para a montagem de outras agremiações ideologicamente distintas, o certo é que a multifacetada composição dos partidos políticos no Brasil, segundo o sistema presente, não está ensejando a revitalização da presença de segmentos representativos das diversas tendências do espírito ideológico. De

fato, esses partidos repetem os programas dos já existentes, e através desse simulacro se valem como veículos para a projeção pessoal de seus idealizadores, ou acabam se prestando a manobras e transações escusas. Essa liberalidade, conclui por permitir que nesses partidos, episodicamente, se verifique o ingresso de algumas lideranças, egressas dos partidos maiores, para o ajustamento de candidaturas, facilidades de coligações e tantos outros artifícios. Essa transmigração freqüente que se opera na busca de espaços nesses partidos inorgânicos, vazios e fisiológicos, e que são de fato meras migrações sazonais, em nada ajuda o aprimoramento do nosso sistema partidário. Ao contrário, esse vício retarda a extirpação de uma verdadeira protuberância na saúde da vida partidária. Evidentemente que a norma constitucional, nesse aspecto, precisa ser reexaminada, para limitar, bem mais, a fisionomia estrutural de novos partidos, com a eliminação de muitos já existentes, e que não obedecerem ao preceito restritivo que vier a ser elaborado".

Diferente de alguns países em que os partidos políticos ganharam consistência ao longo do processo democrático, como é o caso do próprio Uruguai, que já desde a disputa do poder por Aguirre e Venâncio Flores, na luta pela fixação do Estado Uruguai, consolidava os partidos Blanco e Colorado que historicamente se revezam no comando governamental, ou mesmo na Argentina, com a União Cívica Radical e o Partido Justicialista que controlam o poder naquele país há décadas, ao contrário aqui no nosso país não perdurou qualquer tradição partidária, sendo que as agremiações partidárias são meras e virtuais conseqüências das várias mutações de nossa vida política e institucional.

Ora, para que os partidos políticos ganhem substância programática e ideológica, é preciso que haja um mínimo de critério, de disciplina e de tradição.

Como salientado pelo Sen. Fogaça, na sua justificativa para a aprovação do projeto que se converteu na Lei nº 9.096/95, "em 1988, o País viu os seguintes candidatos à Presidência da República digladiarem-se intensamente no horário gratuito da propaganda eleitoral, num processo de desagregação e malversação do processo político: Marronzinho, Zamir, Brant, Lívia, Sílvio Santos, Camargo, Eneas, Caiado, Mattar, P.G. Pedreira, Gabeira, Brizola, Covas, Ulisses, Collor, Lula, Afif, Aureliano, Freire, Maluf. É de se perguntar em que essa quantidade, essa divisão microfísica de candidatos serviu à democracia brasileira, à conscientização do eleitor, ao amadurecimento político dos cidadãos... A multifacetação irresponsável das organizações políticas desserve à democracia, porque privilegia o oportunismo, o aventureirismo, a facilidade mesquinha e deseduca a população no que se refere à consciência e ao exercício da sua cidadania".

A chamada cláusula de barreira, diante de um ordenamento permissivo e liberalíssimo como o nosso para a formação dos partidos políticos, ganha conteúdo imperativo como forma terapêutica e didática para se evitar uma tormenta para o cidadão ou um verdadeiro incômodo para o eleitor, por ocasião da realização das eleições.

No plano utópico, um cenário de plena abstração, poder-se-ia pensar na igualdade dos direitos de todos os partidos, sem distinção entre os grandes e os pequenos. No quadro atual de nossa realidade partidária seria o caos. Extraio, a propósito, do

excelente magistério de Diogo de Figueiredo, a passagem seguinte: "A participação", diz-nos John Randolph Lucas ao tratar do tema em livro clássico, *Democracy and Participation*, no qual discorre sobre as técnicas de participação e as conota a seu "preço" político, está em voga. Está nos lábios de todos. Mas como muitas palavras de moda, ela é vaga. Todos a desejam, mas não está absolutamente claro o que "ela" é; e os prováveis participantes não estão muitas vezes satisfeitos com todas as tentativas para satisfazer as suas pretensões. Multímuda, portanto, pode assumir muitas formas, cada uma delas com seu cabimento delimitado, pois a processualística da participação não provém de um mero capricho burocrático ou de uma simples inspiração estética, mas de uma busca incessante de compatibilização entre meios e fins. Adverte, ainda, o autor, a propósito, que "nenhuma forma de participação é totalmente satisfatória", pois sempre existirão vantagens e desvantagens a serem conciliadas. Psicologicamente, "o problema da participação" é ainda maior, pois ela será sempre "essencialmente incompleta", pois o "velho Adão que existe em cada um, nunca ficará satisfeito com menos que o controle completo". (*Direito de Participação Política, Renovar, pág. 69*).

Não vejo, pelo menos nesta fase do exame cautelar, nenhum "casuísmo" que possa comprometer a legalidade e o juízo de conveniência e oportunidade para a vigência das normas questionadas.

Também não é o caso de se invocar o ato jurídico perfeito ou o direito adquirido, pois o registro de um partido político confere-lhe os direitos decorrentes da lei, mas nada obsta que esta seja alterada no que diz respeito ao regime desses mesmos partidos. Tem a jurisprudência desta Corte reiteradamente fixado o princípio

de que não há direito adquirido "a regime jurídico instituído por lei". (RE n° 144.756, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJU de 18.03.94).

Quanto aos demais dispositivos impugnados, em parte, da Lei n° 9.096/95, são adjacentes ao seu art. 13, e, portanto, todos dele decorrentes, permanecendo o principal, o acessório haverá de o seguir.

Por essas razões, Senhor Presidente, indefiro o pedido de medida liminar, mantendo, assim, a redação dos dispositivos questionados na presente ação.

É como voto.

A handwritten signature in black ink, appearing to be the name of a judge or official, written in a cursive style.

07/02/96

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.354-8-DF

V O T O
MEDIDA LIMINAR

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Sr. Presidente, diante dessa explicitação e do convencimento que formei sobre a boa procedência do que esclarecido por V. Ex^ª, acompanho o nobre Relator, indeferindo, portanto, a liminar.



07/02/96

PLENÁRIO

ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1354-8 DISTRITO FEDERAL

(MEDIDA LIMINAR)

V O T O

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES: - Sr. Presidente, como salientei, nesse inciso IV do art. 17, há uma norma de eficácia contida. Conseqüentemente, enquanto não viesse a lei, os partidos poderiam funcionar amplamente no âmbito parlamentar. Porém, a própria Constituição permite que a lei restrinja a amplitude desse funcionamento, e é o que, à primeira vista, parece ter ocorrido com a Lei em causa, ou seja, a Lei n° 1.096/95.

Portanto, acompanho o eminente Relator indeferindo a cautelar.



07/02/96

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
FEDERAL

Nº 1.354-8 DISTRITO

V O T O

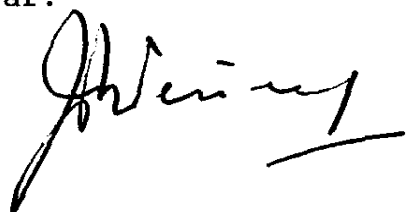
(MEDIDA LIMINAR)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (PRESIDENTE): Ao acompanhar o eminente Relator, na ADI nº 958, sustentei longamente a possibilidade da imposição, por lei, de restrições ao funcionamento dos partidos políticos, ao âmbito de sua participação no processo eleitoral, à base do seu desempenho, da prova de sua efetiva inserção no eleitorado.

Confesso que, naquele caso, depois do desenvolvimento da discussão impressionou-me muito o argumento de que não seria lícito tomar como referência, para a cláusula de barreira ou restrição similar, dados de eleições passadas, já conhecidos.

Esta lei teve o cuidado de não incidir nesta causa de suspeição: tomou por base eleições futuras, e ainda fixou um longo período de transição, no art. 57, para as duas próximas legislaturas, com exigências muito mais brandas do que as do art. 1º.

Por isso, não vejo plausibilidade jurídica na arguição de inconstitucionalidade e, com o eminente Ministro-Relator, indefiro a cautelar.



07/02/1996

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.354-8 DISTRITO FEDERAL
(MEDIDA LIMINAR)

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - Sr. Presidente, antes de terminar o julgamento quero manifestar ao Plenário uma preocupação que me assaltou depois da proclamação da decisão, na parte inicial: o problema da argüição de suspeição.

A meu ver, não ficou bem esclarecido que, na realidade, esta Corte não admite, em hipótese alguma, em ADIN, argüição de suspeição, mas apenas impedimento em casos absolutamente limitados.

Deve ficar claro que inexistente argüição de suspeição em ação direta de inconstitucionalidade por ser ela um processo objetivo e, conseqüentemente, um processo em que não há interesse de partes.



07/02/96

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.354-8 DISTRITO FEDERAL

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O SR. MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (RELATOR): - Sr. Presidente, embora tenha concluído o meu voto, nesta preliminar, pela rejeição do pedido de suspeição do eminente Presidente desta Corte, apenas porque emitiu juízo, **de lege ferenda**, sobre eventual proposta de aprimoramento do processo eleitoral, não faço a menor oposição a que, ao invés de rejeitar, não se conheça dessa argüição, como observa o Sr. Ministro Moreira Alves. Assim sendo, para ajustar-me aos precedentes da Corte, também não conheço do pedido de suspeição.



07/02/96

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.354-8 DISTRITO
FEDERAL

ADITAMENTO AO VOTO

(MEDIDA LIMINAR)

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, acompanhei o nobre Relator sem discutir o problema da nomenclatura quanto aos institutos, ou seja, se a hipótese deságua no não-conhecimento ou na rejeição da exceção, porque não houve discussão maior sobre o tema. A partir do momento em que o Tribunal assenta ser impróprio à ação direta de inconstitucionalidade o instituto da suspeição, creio que a solução mais adequada e orgânica é a alusiva ao não-conhecimento do pedido formulado.

Acompanho S. Ex^a no sentido de não conhecer da exceção.

**


EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.354-8 - medida liminar
ORIGEM : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. MAURICIO CORREA
REQTE. : PARTIDO SOCIAL CRISTAO - PSC
ADV. : VITOR JORGE ABDALA NOSSEIS
REQDOS. : PRESIDENTE DA REPUBLICA E CONGRESSO NACIONAL

Decisão: O Tribunal, apreciando exceção de suspeição deduzida contra o Ministro Presidente, decidiu, por unanimidade de votos, não conhecer dessa exceção, pois tal arguição revela-se incabível no âmbito do processo objetivo de controle normativo abstrato de constitucionalidade. Votou o Presidente (Ministro Celso de Mello, RISTF, art. 37, I). Impedido o Ministro Sepúlveda Pertence, Presidente. Em seguida, o Tribunal, por votação unânime, indeferiu o pedido de medida liminar. Votou o Presidente. Plenário, 07.02.96.

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 Maurício Corrêa.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


LUIZ TOMIMATSU
Secretário