

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.351-3 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REQUERENTE : PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B E
OUTROS
ADVOGADO : PAULO MACHADO GUIMARAES E OUTROS
REQUERENTE : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT
ADVOGADO : RONALDO JORGE ARAUJO VIEIRA JUNIOR E
OUTRO
REQUERIDO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
REQUERIDO : CONGRESSO NACIONAL
INTERESSADO (A/S) : PARTIDO POPULAR SOCIALISTA
ADVOGADO (A/S) : CESAR SILVESTRI FILHO E OUTRO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Inicialmente, consigno que o relatório e o voto referem-se às Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1.351-3/DF e 1.354-8/DF, estando esta apenas àquela.

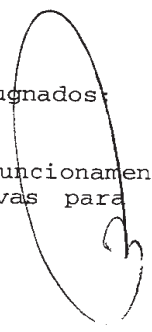
No julgamento da medida cautelar na segunda ação, o ministro Maurício Corrêa formalizou o relatório de folha 115 a 120, o qual adoto parcialmente, contendo o seguinte teor:

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 nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que "dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal".

(...)

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, colocados 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 inseridas 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 consequência 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. [Os processos foram apensados no despacho de folha 14].

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, arguindo a constitucionalidade dos dispositivos impugnados e acostando documentação relativa à tramitação do respectivo projeto de lei nas duas Casas do Legislativo (fls. 32/113).

Naquela assentada, o Tribunal, por unanimidade, indeferiu o pedido de medida cautelar.

O Advogado-Geral da União manifestou-se, à folha 147 à 153 da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.354-8/DF, pela improcedência do pedido. Aponta que, do exame dos dispositivos atacados, depreende-se que a análise da constitucionalidade restringe-se ao artigo 13 da Lei nº 9.096/95, tendo em conta a referência a este nas demais normas impugnadas. Busca demonstrar que a não-inclusão da matéria na Constituição de 1988, embora contida nas Cartas anteriores, não veda o legislador ordinário a adotá-la novamente sob a égide da ordem atual. A limitação aos partidos políticos estaria em consonância com a adequação da lei ordinária para disciplinar o "caráter nacional" previsto no inciso I do artigo 17 do texto constitucional. O legislador apenas fixou critérios para evitar a criação e a atuação de partidos excessivamente pequenos, não dotados de expressiva representatividade. Refuta o argumento segundo o qual o caráter nacional está totalmente conceituado pelo § 1º do artigo 7º da mesma lei, asseverando aludir cada dispositivo a um momento distinto de verificação de regularidade, sendo este a do

ADI 1.351 / DF

registro e a do artigo 13, de natureza periódica. Menciona a doutrina sobre o tema e o que decidido no julgamento da medida cautelar.

Vieram-me, então, os processos em razão de o relator ter ascendido à Presidência do Tribunal, conforme peça de folha 154.

O Procurador-Geral da República, no parecer de folha 158 a 160 - da ação de nº 1.354-8/DF -, também consigna resumir-se a questão ao exame da constitucionalidade do artigo 13. Ante a óptica externada, a organização dos partidos políticos, apesar de livre, não é limitada, tendo em vista o requisito do "caráter nacional" contido no inciso I do artigo 17 da Carta Federal. Afirma caber a determinação deste conceito à lei ordinária. Esta, restringindo a atuação parlamentar, guarda relação lógica com o fundamento constitucional. Considera observado o princípio da isonomia, levando em conta atribuírem as normas questionadas tempo nos meios de comunicação de massa e valor no rateio do fundo partidário conforme a proporção do partido. A discriminação de forma diversa seria inconstitucional. Cita a doutrina autorizada e pugna pela improcedência do pedido.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351-3/DF, cuja inicial não encerrou pedido de suspensão de preceitos, mas implicou pleito de abrangência maior, são impugnados os artigos 13, 56, inciso II - todo ele - e 57 - na integralidade - e ainda as expressões "[...] que tenham preenchido as condições do art. 13 [...]", do inciso II do artigo 41, e "[...] que atenda ao disposto

ADI 1.351 / DF

no artigo 13 [...]”, do artigo 49, também da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Relativamente ao inciso II do artigo 56, prevendo que “a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados disporá sobre o funcionamento da representação partidária conferida, nesse período, ao partido que possua representação eleita ou filiada em número inferior ao disposto no inciso anterior”, a razão de ser está na restrição decorrente do artigo 13, logo, a glosa a este último o alcança.

O artigo 57 tem o seguinte teor:

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 - direito a funcionamento parlamentar ao partido com registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação desta Lei que, a partir de sua fundação tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representante em duas eleições consecutivas:

a) na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco Estados e obtiver um por cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e os nulos;

b) nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores, toda vez que, atendida a exigência do inciso anterior, eleger representante para a respectiva Casa e obtiver um total de um por cento dos votos apurados na Circunscrição, não computados os brancos e os nulos;

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;

III - é assegurada, aos Partidos a que se refere o inciso I, observadas, no que couber, as disposições do Título IV:

a) a realização de um programa, em cadeia nacional, com duração de dez minutos por semestre;

b) a utilização do tempo total de vinte minutos por semestre em inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais e de igual tempo nas emissoras dos Estados onde hajam atendido ao disposto no inciso I, b.

Ante as peculiaridades apresentadas, o Advogado-Geral da União, à folha 231 à 239 da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351-3/DF, defende que o princípio da plenitude partidária resguarda somente a existência de partidos autênticos, assim entendidos aqueles que se amparam em parcela razoável da população e não numa individualidade forte, capaz de obter a adesão de apenas alguns seguidores. Diz não versar o artigo 13 sob análise a liberdade de criação de partidos mas o funcionamento parlamentar, apenas evidenciando, indiretamente, a incidência do inciso I do artigo 17 da Constituição da República. Logo, o óbice à criação de partidos pequenos estaria neste dispositivo constitucional, não no questionado. Aduz, alfim, inexistir ofensa ao princípio da igualdade, tendo em conta justamente o tratamento desigual dispensado aos partidos relevantes e pequenos, limitando a atuação destes últimos.

ADI 1.351 / DF

O Procurador-Geral da República, às folhas 241 e 242 da segunda ação, pronuncia-se contrariamente ao pleito dos requerentes, ratificando os termos da manifestação exarada na primeira, mediante a oferta de cópia do parecer.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351-3/DF, neguei seguimento, nas folhas 227 e 258, aos pedidos formulados na inicial quanto aos requerentes Partido Liberal - PL, Partido Social Democrático - PSD, Partido Popular Socialista - PPS e Partido dos Trabalhadores - PT, ante o não-atendimento à regularização processual referente aos instrumentos de mandato com finalidade específica para a propositura de ação direta.

Às folhas 284 e 285, também da Ação nº 1.351-3/DF, acolhi o pleito de intervenção, no processo, do Partido Popular Socialista - PPS, condicionando a admissão do Partido Verde - PV, do Partido Socialista Brasileiro - PSB e do Partido Socialismo e Liberdade - PSOL ao saneamento da representação processual, sendo que só este último atendeu à determinação (folha 291).

É o relatório.