

VOTO

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Relator) :

I. Questões preliminares. Conhecimento da ação.

1. Registro, inicialmente, que a presente ADI está apta para ser julgada no mérito, na medida em que o contraditório formal está aperfeiçoado e foram colhidas manifestações das partes envolvidas, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República. Assim, por imperativo de celeridade processual, o Plenário desta Corte tem defendido, reiteradamente, ser tão oportuno quanto adequado emitir pronunciamento jurisdicional definitivo. Destaco, entre diversos precedentes, os seguintes: ADI 5.566, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 25.10.2018; ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 03.08.2016.

2. Análise, inicialmente, a questão preliminar relativa à impossibilidade de emprego da técnica de interpretação conforme a Constituição Federal na presente ação, que foi suscitada pela Presidência da República, pelo Senado Federal e pela Advocacia-Geral da União. Alega-se que o pedido seria juridicamente impossível, o que impediria o conhecimento da ação.

3. De forma mais própria, todavia, a questão não é propriamente preliminar, mas liga-se, ao contrário, ao mérito da causa. Em outras palavras, deduzido pleito de interpretação conforme, o debate sobre a aplicabilidade desse método hermenêutico leva, justamente, à decisão de acolher ou não a pretensão posta em juízo.

4. Assumindo-se tal posição, preserva-se a primazia do julgamento do mérito, que norteia, atualmente, o sistema processual brasileiro (Código de Processo Civil – CPC, art. 4º). Vale realçar, ainda, que o atual CPC, em seu art. 485, VI, não incluiu a impossibilidade jurídica do pedido no rol de matérias que acarretam a extinção do processo sem julgamento do mérito, diversamente do que fazia o seu antecessor, CPC/1973, no art. 267, VI, que a categorizava como uma das condições da ação. Nesse quadro normativo, rejeito a preliminar arguida pelos interessados.

II. Mérito: improcedência do pedido

5. Resolvida a questão preliminar, passo a apreciar o mérito. Como relatado, o requerente postula a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução do texto, do art. 112, parágrafo único, do Código Eleitoral (Lei Federal nº 4.737/1965, na redação dada pelo art. 4º da Lei Federal nº 13.165/2015). O autor pretende que a cláusula de desempenho seja aplicada na escolha de parlamentares suplentes, assim como ocorre para os titulares (art. 108 do Código Eleitoral). Para o PSC, o texto legal, ao permitir que os suplentes assumam definitivamente o cargo no Parlamento sem que tenham alcançado os 10% dos votos nominais do quociente eleitoral, violaria os arts. 1º, parágrafo único (soberania popular), e 45 (princípio da representação proporcional) da CF/1988.

6. Percebe-se, entretanto, como bem assentaram as manifestações apresentadas pelos interessados, que o ato impugnado não abre margem para dúvidas em sua interpretação. O dispositivo legal é claro ao afirmar que “na definição dos suplentes da representação partidária, não há exigência de votação nominal mínima prevista pelo art. 108”. O art. 108, a seu turno, estabelece que serão eleitos os candidatos que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% do quociente eleitoral. Confira-se a íntegra dos citados artigos do Código Eleitoral:

“Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

Parágrafo único. Os lugares não preenchidos em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o caput serão distribuídos de acordo com as regras do art. 109.”

“Art.112. Considerar-se-ão suplentes da representação partidária:

I - os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos;

II - em caso de empate na votação, na ordem decrescente da idade.

Parágrafo único. Na definição dos suplentes da representação partidária, não há exigência de votação nominal mínima prevista pelo art. 108”.

7. A técnica da interpretação conforme a Constituição comporta as seguintes modalidades de atuação do interprete: (i) a leitura da norma infraconstitucional da forma que melhor realize o sentido e o alcance dos valores e fins constitucionais a ela subjacentes; (ii) a declaração de não incidência da norma a uma determinada situação de fato; ou (iii) a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução do texto, que consiste na exclusão de uma determinada interpretação possível da norma – geralmente mais óbvia – e na afirmação de uma interpretação alternativa, compatível com a Constituição. A doutrina reconhece, ainda, que o sentido literal do texto deve funcionar como um limite à interpretação conforme, que não pode subverter o significado original da norma [1].

8. Tal entendimento tem sido acatado em julgados deste Supremo Tribunal Federal:

“[...]”

Impossibilidade, na espécie, de se dar interpretação conforme a Constituição, pois essa técnica só é utilizável quando a norma impugnada admite, dentre as várias interpretações possíveis, uma que a compatibilize com a Carta Magna, e não quando o sentido da norma é unívoco, como sucede no caso presente.”

(ADI 1.344-MC, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 18.12.1995)

“[...]”

Afasta-se o uso da técnica de "interpretação conforme" para a feitura de sentença de caráter aditivo que tencione conferir à Lei de Biossegurança exuberância regratória, ou restrições tendentes a inviabilizar as pesquisas com células-tronco embrionárias. Inexistência dos pressupostos para a aplicação da técnica da "interpretação conforme a Constituição", porquanto a norma impugnada não padece de polissemia ou de plurissignificatidade.[...].”

(ADI 3.510, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. em 29.05.2008)

9. Desse modo, considerando o sentido unívoco da norma impugnada, não é possível o atendimento do pleito do requerente, sendo inviável a utilização da interpretação conforme a Constituição.

10. Ainda que existisse a possibilidade de manejo de tal técnica, o que não é o caso, é certo que o texto constitucional não se ateve aos detalhes do regramento das eleições para o sistema proporcional. Os artigos

constitucionais tidos por violados, citados pelo requerente (arts. 1º, parágrafo único, e 45, da CF/1988), são princípios aplicados ao sistema eleitoral. Deles, todavia, não se pode extrair qualquer regra concreta e específica para as eleições proporcionais.

11. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 5.920, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, reconheceu a constitucionalidade do art. 108 do Código Eleitoral (cláusula de desempenho individual) e se manifestou no sentido de que cabe à legislação infraconstitucional estabelecer as minúcias do regramento do sistema eleitoral proporcional. Veja-se a ementa do referido julgado:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 4º DA LEI FEDERAL 13.165 /2015, NA PARTE EM QUE DEU NOVA REDAÇÃO AO ART. 108 DO CÓDIGO ELEITORAL (LEI 4.737/65). REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL. CLÁUSULA DE DESEMPENHO INDIVIDUAL DE CANDIDATO PARA ELEIÇÃO. 10% DO QUOCIENTE ELEITORAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO OU AO SISTEMA PROPORCIONAL. ESPAÇO DE CONFORMAÇÃO DAS REGRAS DO SISTEMA CONFERIDO AO LEGISLADOR PELA CONSTITUIÇÃO. VALORIZAÇÃO DO VOTO NOMINAL CONDIZENTE COM O SISTEMA DE LISTAS ABERTAS E COM O COMPORTAMENTO DO ELEITOR BRASILEIRO. CONSTITUCIONALIDADE. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. A cláusula de desempenho individual de 10% do quociente eleitoral para a eleição não viola o princípio democrático ou o sistema proporcional, consistindo, antes, em valorização da representatividade e do voto nominal, em consonância com o sistema de listas abertas e com o comportamento cultural do eleitor brasileiro.

2. O sistema proporcional impõe regras que devem observar as particularidades da realidade eleitoral do País, considerando aspectos culturais e fáticos, pois na experiência comparada não se percebem modelos perfeitos e pré-determinados.

3. O sistema eleitoral proporcional para a eleição de Deputados Federais, prescrito na Constituição Federal, submete suas minúcias ao legislador ordinário para a conformação da matéria .

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgados improcedentes os pedidos, para declarar a constitucionalidade do art. 4º da Lei Federal 13.165/2015, na parte em que deu nova redação ao artigo 108 da Lei Federal 4.737/1965 (Código Eleitoral)”.
(ADI 5.920, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 04.03.2020)

12. Dessa forma, fica clara a impossibilidade de se extrair qualquer interpretação da Constituição Federal que condicione a posse dos suplentes de parlamentares à votação mínima de 10% do quociente eleitoral. Alcançar esse tipo de conclusão é afastar o que determinou o legislador infraconstitucional, desviando o Supremo Tribunal Federal dos limites das ações de controle concentrado.

13. Vale destacar, ainda, que a ponderação legislativa realizada se mostra razoável e prestigia o sistema proporcional e os partidos políticos. O dispositivo atacado assegura que o partido do titular mantenha a sua representatividade, mesmo no caso de posse do suplente, além de preservar uma linha partidário-ideológica presumivelmente harmônica entre a pessoa que assumirá o cargo legislativo e aquela que o deixou. Há, então, no ponto, uma margem de conformação do Parlamento, que deve ser respeitada.

14. Não se vislumbram, dessa forma, a alegada invalidade na norma, nem a possibilidade de se estabelecer sua interpretação conforme a Constituição, de modo que o pedido formulado não pode prosperar.

III. Conclusão

15. Diante do exposto, julgo improcedente o pedido formulado na presente ação direta de inconstitucionalidade. Propõe-se a seguinte tese de julgamento: “ *A exceção à exigência de votação nominal mínima, prevista para a posse de suplentes, constante do art. 112, parágrafo único, do Código Eleitoral, não ofende a Constituição* ”.

16. É como voto.

[1] Luís Roberto Barroso, *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro* : exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência, 8ª ed., 2019, p. 106.