22/02/2023 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.657 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIAL CRISTÃO - PSC
ADV.(A/S)	: VIVIANNY MARTINS DE OLIVEIRA ALVES LIMA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SISTEMA PROPORCIONAL DE VOTAÇÃO. ESCOLHA DOS SUPLENTES. EXIGÊNCIA DE VOTAÇÃO NOMINAL MÍNIMA.

1. Ação direta em que se postula a interpretação conforme a Constituição do art. 112, parágrafo único, do Código Eleitoral, que trata dos suplentes da representação partidária. Argumento de que a ausência de aplicação da "cláusula de barreira" para preenchimento dessas vagas representaria uma violação ao sistema democrático e proporcional das eleições para o Poder Legislativo (CF/1988, art. 1º, parágrafo único, e art. 45).

2. O art. 112, parágrafo único, do Código Eleitoral possui sentido unívoco e afasta expressamente a exigência de votação nominal mínima para as escolhas de parlamentares suplentes. Impossibilidade de utilização da interpretação conforme a Constituição para além das exegeses possíveis da norma impugnada.

3. O Supremo Tribunal Federal já assentou que cabe à legislação infraconstitucional definir as regras para a eleição pelo sistema proporcional (ADI 5.920, Rel. Min. Luiz Fux). Dispositivo impugnado que busca assegurar a representação partidária em caso de necessidade de posse do suplente. Escolha legislativa que se mostra razoável e deve ser prestigiada.

4. Improcedência do pedido. Fixação da seguinte tese de julgamento: *"A exceção à exigência de votação nominal mínima, prevista para a*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7378-810F-E4EA-E5CB e senha 9008-5BCE-8DFE-6E62

posse de suplentes, constante do art. 112, parágrafo único, do Código Eleitoral, não ofende a Constituição".

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por unanimidade de votos, em julgar improcedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade e fixar 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", tudo nos termos do voto do Relator.

Brasília, 10 a 17 de fevereiro de 2023.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO** - Relator

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7378-810F-E4EA-E5CB e senha 9008-5BCE-8DFE-6E62

22/02/2023 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.657 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIAL CRISTÃO - PSC
ADV.(A/S)	: VIVIANNY MARTINS DE OLIVEIRA ALVES LIMA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Social Cristão - PSC, tendo como objeto o 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). Eis a transcrição do ato normativo impugnado:

> Art. 112: Considerar-se-ão suplentes da representação partidária:
>
> I – os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos eletivos 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.

2. O requerente alega que o dispositivo impugnado viola o art. 1º, parágrafo único (soberania popular), e o art. 45 (princípio da adequada representatividade) da Constituição Federal. Aduz que, se o art. 108 do Código Eleitoral trouxe a cláusula de desempenho ao sistema

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 11F3-CFF5-9A8C-E7F7 e senha 978A-1E63-3065-E20C

proporcional de votação para o titular do cargo, a mesma exigência deve ser feita ao suplente que venha a assumi-lo. Postula, assim, a parcial inconstitucionalidade, sem redução do texto, do art. 112, parágrafo único, do Código Eleitoral, afastando do ordenamento jurídico a possibilidade de suplente assumir a titularidade de mandato sem a votação mínima exigida (10% de votos nominais do quociente eleitoral).

3. Em cumprimento ao art. 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitei informações ao Presidente da República e ao Congresso Nacional, além de abrir vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República.

4. A Presidência da República manifestou-se pelo não conhecimento da presente ação, em razão da absoluta inaplicabilidade à hipótese tanto da técnica da interpretação conforme a Constituição quanto da inconstitucionalidade parcial sem redução de texto. Afirma que o dispositivo impugnado é claro ao não exigir a votação nominal mínima prevista no art. 108 do Código Eleitoral aos suplentes de parlamentares. No mérito, defende a harmonia do art. 112, parágrafo único, do Código Eleitoral com a Constituição da República. Alega que, de forma geral, a Lei nº 13.165/2015 buscou ajustar o peso dado ao partido político e ao candidato dentro do sistema representativo, motivo pelo qual estabeleceu a votação nominal mínima. No caso do texto legal ora debatido, visou a assegurar que o partido não perdesse a representação conquistada, suprindo-se eventuais vacâncias por candidatos com ideais presumivelmente semelhantes, do mesmo partido. Assim, não haveria qualquer ilegalidade na escolha legislativa, que deveria ser prestigiada.

5. O Senado Federal igualmente aponta o descabimento da ação por impossibilidade do emprego da técnica de interpretação conforme a Constituição. Afirma que, diante da ausência de polissemia da norma, representaria uma indevida inovação na ordem jurídica. Assim, eventual atuação do Supremo Tribunal Federal representaria uma

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 11F3-CFF5-9A8C-E7F7 e senha 978A-1E63-3065-E20C

violação à separação de Poderes. No mérito, aduz que a previsão controvertida valorizaria o sistema proporcional, já que as vacâncias ocorridas seriam necessariamente preenchidas por parlamentares da mesma representação partidária. Destaca que a norma tem sido devidamente aplicada pelo Tribunal Superior Eleitoral na regulamentação das eleições. Em suma, pede que o pedido formulado seja julgado improcedente.

6. O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado. Preliminarmente, alega a impossibilidade jurídica do pedido de interpretação conforme a Constituição, sob o fundamento de que a literalidade do dispositivo impugnado não possibilita o emprego dessa técnica. No mérito, afirma que o estabelecimento de critérios diferentes para parlamentares titulares e suplentes volta-se ao respeito à soberania popular, uma vez que as vagas asseguradas em Casas Legislativas a determinadas correntes políticas permanecem íntegras.

7. O Partido Renovador Trabalhista Brasileiro do Município de Governador Valadares requereu o ingresso na condição de *amicus curiae* (doc. 28). Alega que o resultado do julgamento impactaria a composição do órgão legislativo local e defende as razões apontadas pelo autor. Considerando a natureza de diretório municipal, a falta de amplitude da representatividade do interessado levou-me a indeferir o ingresso na lide.

8. O Procurador-Geral da República opinou pela improcedência do pedido. Sustenta que a Constituição Federal não detalhou as regras de eleição no sistema proporcional, situação que abre espaço para que o regramento ocorra por meio da legislação infraconstitucional.

9. É o relatório.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 11F3-CFF5-9A8C-E7F7 e senha 978A-1E63-3065-E20C

22/02/2023 **PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.657 DISTRITO FEDERAL

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. Analiso, 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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2387-00F8-9EA2-7CB4 e senha D4E0-670D-41A2-7989

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:

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2387-00F8-9EA2-7CB4 e senha D4E0-670D-41A2-7989

> 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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2387-00F8-9EA2-7CB4 e senha D4E0-670D-41A2-7989

Supremo Tribunal Federal:

> [...]
> Impossibilidade, na espécie, de se dar interpretação conforme a Constituição, pois essa técnica só e 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)

> [...]
> 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)

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,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2387-00F8-9EA2-7CB4 e senha D4E0-670D-41A2-7989

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**.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2387-00F8-9EA2-7CB4 e senha D4E0-670D-41A2-7989

> 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, grifos acrescentados)

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 destaca 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*".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2387-00F8-9EA2-7CB4 e senha D4E0-670D-41A2-7989

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.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 2387-00F8-9EA2-7CB4 e senha D4E0-670D-41A2-7989

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.657
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S) : PARTIDO SOCIAL CRISTÃO - PSC
ADV.(A/S) : VIVIANNY MARTINS DE OLIVEIRA ALVES LIMA (21739/CE) E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade e fixou 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", tudo nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 10.2.2023 a 17.2.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código FB60-9272-209A-B132 e senha EAA0-F38A-6A0A-9B92