



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.657/DF

RELATOR: MINISTRO ROBERTO BARROSO

REQUERENTE: PARTIDO SOCIAL CRISTÃO - PSC

**ADVOGADOS: VIVIANNY MARTINS DE OLIVEIRA ALVES LIMA E
OUTROS**

**INTERESSADOS: CONGRESSO NACIONAL E PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PARECER AJCONST/PGR Nº 134546/2021**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
ART. 112, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CÓDIGO
ELEITORAL. SISTEMA PROPORCIONAL. CLÁUSULA
DE BARREIRA. SUPLENTE.

1. É constitucional o parágrafo único do art. 112 do
Código Eleitoral, que deixa de exigir votação nominal
mínima (cláusula de barreira) para a definição dos
suplentes da representação partidária.

— Parecer pela improcedência do pedido.

Excelentíssimo Senhor Ministro Roberto Barroso,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de
medida cautelar, proposta pelo Partido Social Cristão - PSC contra o art. 112,
parágrafo único, do Código Eleitoral, que está assim redigido:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

Argui o requerente que, em 2015, a Lei 13.165 introduziu, no ordenamento jurídico brasileiro, a chamada cláusula de barreira para a eleição dos deputados federais, estaduais e vereadores. Trata-se da exigência de votação nominal mínima de 10% (dez por cento) do quociente eleitoral.

Defende que a cláusula de barreira também há de se aplicar ao suplente que venha a tomar posse no cargo, após vacância deste. Segundo o autor, o parágrafo único do art. 112 do Código Eleitoral aplica-se apenas na hipótese de exercício temporário do mandato pelo suplente.

Alega que essa conclusão é a que mais prestigia a soberania popular e a representatividade dos mandatos no sistema proporcional de eleição (CF, arts. 1º, parágrafo único e 45).

Daí requerer a declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto, do parágrafo único do art. 112 do Código Eleitoral *“para que, mediante interpretação conforme a Constituição, (...) os suplentes que não atingiram 10% (dez*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

por cento) do voto nominal do quociente eleitoral (QE) sejam impedidos de serem empossados no cargo de titular do mandato em virtude da vacância do cargo definitivo, podendo somente assumir em caráter não efetivo para obedecer a representação partidária prevista no art. 58, § 1º da Constituição Federal”.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10.11.1999.

O Presidente da República pugnou, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação. Disse ser incabível, no caso, a aplicação das técnicas da interpretação conforme a Constituição e da declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, quando *“o sentido da norma é unívoco, claro, não sujeito a interpretações”*. No mérito, defendeu a constitucionalidade da norma, pois, no seu entender, *“a modificação trazida pela minirreforma eleitoral (Lei 13.165/2015) afastou a necessidade, para os suplentes, do alcance da cláusula de desempenho, visando garantir a representação partidária de candidatos de pequenas agremiações que não atingem o percentual”*. E o dispositivo legal não traria nenhuma distinção entre vacância temporária ou definitiva.

O Senado Federal, em suas informações, também apontou a inviabilidade da interpretação conforme a Constituição, *“uma vez que o eventual acolhimento do pedido inicial implicaria a atuação dessa Suprema Corte como legislador positivo”*. É que não se vislumbraria *“como se pode extrair dos enunciados dos*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

dispositivos a interpretação pretendida, sem que seja inovada a ordem jurídica". No mérito, igualmente defendeu a constitucionalidade da norma, por entender que se trata de opção legislativa que "consagra o princípio da representação proporcional, uma vez que as vacâncias que ocorrerem serão, obrigatoriamente, preenchidas por parlamentares integrantes da mesma representação partidária".

O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Eis, em síntese, o relatório.

A preliminar de não cabimento das técnicas decisórias de interpretação conforme a Constituição ou de declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto confunde-se com o próprio mérito da ação.

Preceitua o parágrafo único do art. 1º da Constituição que *"todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição"*.

Já o *caput* do art. 45 da Constituição diz que a *"Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal"*. Sistema de eleição proporcional que se estende a deputados estaduais e vereadores (art. 84 do Código Eleitoral).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Como se vê, com exceção do Senado Federal, as Casas legislativas de todos os entes da Federação compõem-se de representantes do povo eleitos pelo sistema proporcional.

Nas palavras do Ministro Luiz Fux, *“o sistema eleitoral proporcional é aquele no qual se busca a inclusão das mais variadas posições do espectro político no parlamento, tendo como característica o princípio de que a distribuição de cadeiras deve refletir, tanto quanto possível, a distribuição de votos obtida pelos partidos. Neste sistema, permite-se uma maior fragmentação das cadeiras no parlamento em nome da obtenção de uma maior representatividade”* (ADI 5.920, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 4.3.2020).

A Constituição Federal, no entanto, não detalhou as regras do sistema eleitoral proporcional, deixando o regramento para o âmbito da lei. No ponto, então, **o espaço de livre conformação do legislador é amplo**. Mais uma vez, cite-se trecho do voto do Ministro Luiz Fux na ADI 5.920:

Muito embora tenha imposto a adoção do sistema proporcional para a eleição do parlamento em geral - exceção feita ao Senado Federal -, o constituinte de 1988 não definiu outros desdobramentos deste sistema, deixando margem de conformação ao legislador infraconstitucional federal, nos termos do inciso I do artigo 22 da Constituição. (...). Com efeito, não tendo a Constituição descido às minúcias na estipulação de regras acerca do sistema proporcional, tem o legislador



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

maior espaço de conformação da matéria, estando limitado apenas por seus contornos essenciais.

(...)

Conforme já destacado e conforme é cediço na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, muito embora tenha previsto a adoção do sistema proporcional para eleição de deputados federais, no caput de seu artigo 45, a Constituição Federal não definiu seus desdobramentos. À luz da experiência comparada, deduz-se que o sistema proporcional pode assumir diversas feições, de acordo com a conveniência do legislador, sem que reste descaracterizada sua essência fundamental - que é a efetivação de uma distribuição de cadeiras parlamentares que mantenha alguma relação de proporcionalidade com as ideologias políticas existentes na sociedade e reveladas nos pleitos eleitorais.

As alíneas “b” e “c” do inciso IX do art. 146 do Código Eleitoral permitem ao eleitor, nas eleições pelo sistema proporcional, votar no candidato de sua preferência ou somente na legenda. Cuida-se da lista partidária aberta. A eleição dos representantes do povo dá-se proporcionalmente aos votos obtidos pelo partido ou coligação.

O que se via na realidade brasileira, porém, era que os denominados “puxadores de voto” (normalmente alguma celebridade) acabavam por eleger candidatos com votações insignificantes, com pouquíssima representatividade. Foi essa distorção que a Lei 13.165, de 29.9.2015, quis evitar, ao impor uma cláusula de barreira para eleição de deputados federais, estaduais e vereadores.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Esse maior equilíbrio entre a votação na legenda e a votação nominal já foi examinado pelo Supremo Tribunal Federal:

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, DJe de 6.7.2020)*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Acontece que a mesma Lei 13.165/2015 optou por não exigir a cláusula de barreira para a eleição dos suplentes. Por exemplo, em vez de eleger cinco candidatos com a votação obtida por um só, o partido elegeria somente um. Se o candidato eleito, porém, deixasse o mandato, o suplente do partido assumiria a vaga, independentemente de sua votação nominal.

Foi uma opção do legislador. Tão legítima quanto aquela por estabelecer a cláusula de barreira para a definição dos candidatos eleitos. Não tendo a Constituição fixado, de antemão, regras específicas do sistema eleitoral proporcional, entendeu o legislador que já seria o bastante para enfrentar a distorção causada pelos “*puxadores de voto*” potencializar a votação nominal para a definição dos candidatos eleitos.

Não se pode dizer, *a priori*, que seria inconstitucional se o legislador houvesse estabelecido a cláusula de barreira também para os suplentes. Determinadas vantagens, no entanto, da opção legislativa do parágrafo único do art. 112 do Código Eleitoral são claras: alguns partidos poderiam não ter suplentes aptos a assumir o mandato do candidato eleito. Nessa hipótese, reduzir-se-ia ainda mais a variedade de posições político-ideológicas representadas no parlamento.

