

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.649 MARANHÃO

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S) : PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PCDOB
ADV.(A/S) : PRISCILA FIGUEIREDO VAZ
ADV.(A/S) : PAULO MACHADO GUIMARAES
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
MARANHÃO
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO

VOTO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): Assento, preliminarmente, a plena cognoscibilidade da presente ação direta de inconstitucionalidade.

No mérito, é caso de improcedência da ação direta.

O ponto central do argumento trazido pela inicial é o de que a alteração do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão acerca do critério e do modo para que partidos políticos constituam blocos parlamentares e lideranças naquela Casa implicou em ofensa ao funcionamento parlamentar e à autonomia partidária.

Inicialmente, destaco que o texto constitucional, ao tratar dos partidos políticos, limitou-se a estabelecer como direito das agremiações o funcionamento parlamentar, nos termos da lei, sem pormenorizar seu conteúdo.

Coube ao legislador federal, no exercício de sua competência, tratar do assunto quando da edição da Lei 9.096/1995, remetendo, por sua vez, aos estatutos partidários e aos regimentos internos das Casas legislativas dispor acerca de como se dá o funcionamento parlamentar. Eis o teor das normas em questão:

Constituição Federal

Art. 17 É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da

pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

(...)

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

Lei 9.096/1995

CAPÍTULO II

Do Funcionamento Parlamentar

Art. 12. O partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas desta Lei.

É evidente a relevância do bom funcionamento parlamentar e do respeito à autonomia partidária para a qualidade dos trabalhos legislativos e, conseqüentemente, para a caracterização de uma democracia de alta intensidade, na qual os partidos efetivamente traduzem a vontade popular. Em que pese tal afirmação, não há, como visto, no texto constitucional, norma que estabeleça o direito à indicação de líderes e formação de blocos, como corolários do funcionamento parlamentar.

A opção do constituinte de atribuir ao âmbito legal a regulamentação do funcionamento parlamentar e, na sequência, a opção do legislador federal pela disciplina regimental, evidencia que a ordem vigente assegura a possibilidade das Casas legislativas e dos partidos políticos deliberarem acerca de sua organização e funcionamento a partir de diferentes modelos, não havendo regra única para tanto.

Ademais, por força da autonomia institucional do Poder Legislativo cabe exclusivamente à seus membros o juízo acerca do número mínimo

de parlamentares para a constituição de lideranças e blocos.

Assim, da mera observância da hierarquia legislativa das normas envolvidas é forçoso concluir que trata-se de matéria de natureza *interna corporis*. As normas impugnadas são constitucionais, pois o próprio ordenamento atribui aos regimentos internos das Casas Legislativas as disposições acerca do funcionamento partidário e da constituição das lideranças.

A opção regimental também se justifica por uma razão prática. A organização e funcionamento de determinada Casa legislativa devem ser pensadas de acordo com o contexto local em que ela está inserida, seria inviável, e excessivamente custoso, por exemplo, que o Poder Legislativo de todos os entes federados reproduzisse exatamente as mesmas regras de funcionamento previstas nos Regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Nesse mesmo sentido, destaco, por sua pertinência, trecho da manifestação da Advocacia Geral da União (eDOC 57, p. 9):

“30. Acontece que a constituição de lideranças e blocos parlamentares não é aspecto inerente ao funcionamento parlamentar. Noutra dizer, mesmo sem possuir um líder e com atuação isolada (não em bloco), o partido político que elegeu algum representante para o Poder Legislativo funcionará normalmente na respectiva Casa. Em outros termos, o direito ao funcionamento parlamentar não significa direito à indicação de líderes e formação de blocos.

31. As lideranças e blocos parlamentares são instrumentos de racionalização dos trabalhos legislativos em bancadas maiores, para que a dispersão de entendimentos (resultado, exatamente, da maior quantidade de parlamentares) não acabe por inviabilizar a formação dos consensos necessários à deliberação parlamentar.

32. Qual a medida, porém, para que se considere uma bancada grande o suficiente para necessitar de uma liderança? Ou qual o número mínimo de parlamentares que se deve exigir para a formação

ADI 7649 / MA

de um bloco parlamentar? 33. O inciso IV do art. 17 da Constituição não oferece essa resposta, pois remete à lei a tarefa de dispor sobre o funcionamento parlamentar dos partidos políticos.”

In casu, a Assembleia Legislativa do Maranhão ao editar a Resolução Legislativa 1.161/2023 tratou justamente de exercer sua competência, tratando nos dispositivos questionados de seu funcionamento, ao estabelecer critério de representatividade mínima para a escolha de lideranças e a constituição de blocos.

Como bem observa a Advocacia- Geral da União, a “*jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal tem chancelado a utilização do desempenho eleitoral como fator de discrimen entre as agremiações partidárias*” (eDOC 57, p. 11). Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ELEIÇÕES. DEBATES ELEITORAIS. LEI Nº 13.165/15. ALTERAÇÃO DO ART. 46, CAPUT, DA LEI Nº 9.405/97. ANTERIORIDADE DA LEI ELEITORAL. REPRESENTATIVIDADE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. EXIGÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA.

1. Ausência de óbice formal à aplicação do novo regime jurídico da Lei nº 9.504/97, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.165/15, nos termos do art. 16 da Constituição Federal.

2. A liberdade de criação dos partidos e o pluripartidarismo consubstanciam vetores hermenêuticos do modelo eleitoral brasileiro. O ordenamento jurídico não veda toda e qualquer desigualação, mas, sim, as desprovidas de critério justificador. Cumpre identificar, na presença da desigualação, o fator tomado ao discrimen, bem como os critérios que possam torná-lo elemento suficiente a afastar a arbitrariedade no tratamento não igualitário pela ótica jurídica.

3. Embora se imponha máxima cautela em relação a

alterações legislativas que promovam ajustes na sintonia fina entre os postulados da democracia, da isonomia, autonomia partidária, dos direitos à informação, à liberdade de programação e jornalística das emissoras de rádio e televisão e à liberdade de expressão, além de outros, a calibragem do modelo eleitoral, nos moldes em que operada pelo art. 46, caput, da Lei das Eleições, não se traduz em afronta ao texto da Lei Maior.

Ação direta de inconstitucionalidade improcedente.”(ADI 5.577, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, DJe 19.12.2017)

Ação direta de inconstitucionalidade. Resolução da Câmara dos Deputados. Ausência de impugnação especificada da integralidade da resolução. Ato que disciplina a distribuição de servidores por gabinete de liderança a cada nova eleição com base na representatividade do partido. Observância dos princípios da proporcionalidade, da representatividade partidária e, em última instância, da soberania popular. Conhecimento, em parte, da ADI, relativamente à qual a ação é julgada improcedente.

1. Ação direta de inconstitucionalidade que combate resolução da Câmara dos Deputados que altera a forma e o quantitativo de repartição de servidores por gabinete de liderança adotando como critério a representação decorrente do resultado final das eleições para a Câmara dos Deputados.

2. Preliminar de não impugnação especificada da integralidade da Resolução. Do exame da inicial não é possível extrair a fundamentação jurídica atinente a todos os artigos da resolução questionada, devendo a análise da demanda ficar restrita aos artigos impugnados na exordial.

3. Os critérios equitativos adotados na resolução decorrem do próprio regime democrático e da lógica da

ADI 7649 / MA

representatividade proporcional, sem descuidar da garantia do direito de existência das minorias.

4. ADI da qual se conhece em parte e, na parte de que se conhece, julgada improcedente .

(ADI 4.647, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe 06.06.2018)

Isto é, excepcionalmente, seria possível falar em inconstitucionalidade do critério adotado **caso sua aplicação resultasse na inviabilização do direito ao funcionamento parlamentar**. Foi o que se deu no julgamento conjunto das ADIs 1351 e 1354, no qual o Plenário desta Suprema Corte concluiu ser inconstitucional o fator de discrímen adotado na redação original do art. 13, da Lei 9.096, de 19.9.1995. Transcrevo, para maior clareza, trecho do voto proferido pelo Relator Ministro Marco Aurélio:

“Vê-se que o artigo 13 em questão, relativamente ao funcionamento parlamentar nas Casas Legislativas, prevê que o partido político deve preencher dois requisitos. O primeiro deles refere-se à quantidade dos votos válidos atinentes às cadeiras da Câmara dos Deputados. Então, há de se ter o mínimo de cinco por cento da totalidade dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos. Atendida essa condição, surge novo obstáculo a ser ultrapassado. É preciso que os cinco por cento dos votos estejam distribuídos em nove Unidades da Federação, exigida ainda a quantidade mínima de dois por cento em cada uma delas. Eis, então, os pressupostos para que o partido político, em verdadeira corrida de obstáculos, alcance o funcionamento parlamentar:

a) obtenção de cinco por cento dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, considerada a votação em todo o território nacional, afastados os brancos e os nulos;

b) distribuição desse percentual mínimo, em pelo menos um terço dos Estados brasileiros;

c) conquista, em cada um dos nove Estados, da percentagem mínima de dois por cento.

A exigência, além de estar ligada ao funcionamento parlamentar, repercute, ainda, no fundo partidário e no tempo disponível para a propaganda partidária. Sob o ângulo econômico-financeiro, ante o disposto no artigo 41 do diploma analisado, a divisão do fundo, no tocante aos partidos que lograram votação mínima e aos demais, há de se fazer mediante equações extremadas:

(...)

Tem-se a plena procedência do que apontado como extremos quer sob o ângulo do funcionamento parlamentar, excluído no que não alcançados os patamares do artigo 13, quer quanto à participação no fundo partidário, praticamente neutralizada em face das percentagens de noventa e nove por cento e de um por cento para rateio geral, quer em relação à propaganda partidária, tendo certos partidos o direito de veiculá-la apenas em cadeia nacional e por dois minutos em cada semestre, dispondo outros, para tanto, em rede nacional e estadual, de tempo dez vezes maior, além de contarem com as inserções a totalizarem, por semestre, também nos dois âmbitos, quarenta minutos em cada qual."

Não é o que ocorre no caso dos autos. O conteúdo dos dispositivos não implica em restrição ao funcionamento parlamentar dos partidos políticos representados naquela Assembleia. O critério adotado, conhecido como cláusula de desempenho, não viola a razoabilidade e tampouco inviabiliza a representação partidária, além de encontrar correspondência em normais regimentais da Câmara dos Deputados (RICD, art. 9º) e do Senado Federal (RISF, arts. 61, parágrafo único e 65, § 4º-A).

ADI 7649 / MA

Insta salientar que ao constatar essa correspondência não se está a afirmar a obrigatoriedade de reprodução da disciplina adotada pelo Congresso Nacional às disposições internas das Casas Legislativas dos entes subnacionais.

É inerente à autonomia federativa a garantia do autogoverno do ente e da possibilidade de autogestão de seus Poderes e respectivos órgãos, desde que, evidentemente, respeitadas as determinações das Constituições Federais, Estaduais e das Leis Orgânicas. Portanto, ao respeitar a representação partidária, a razoabilidade e os demais direitos das minorias parlamentares, não há exercício abusivo da auto-organização.

Por fim, rememoro que, conforme consolidada jurisprudência, em matéria de natureza *interna corporis*, uma vez ausente ofensa à disciplina constitucional, não cabe controle judicial. Destaco julgado de minha relatoria:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL. PROCESSO LEGISLATIVO. REQUERIMENTO DE URGÊNCIA. CONSTITUCIONALIDADE. NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO CONCRETA PARA O RECONHECIMENTO DA URGÊNCIA. MATÉRIA INTERNA CORPORIS. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A previsão regimental de um regime de urgência que reduza as formalidades processuais em casos específicos, reconhecidos pela maioria legislativa, não ofende o devido processo legislativo.

2. A adoção do rito de urgência em proposições legislativas é matéria genuinamente *interna corporis*, não

cabendo ao STF adentrar tal seara. Precedente.

3. Quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas. Precedente.

4. Ação direta julgada improcedente.” (ADI 6968, Plenário, DJe 19.05.2022)

Por tudo isso, sendo as regras do funcionamento parlamentar matéria regimental e não cabendo ao Poder Judiciário examinar concretamente as razões que justificam sua adoção e critérios, são constitucionais os dispositivos regimentais adotados.

Essa conclusão, frise-se, não significa – nem poderia – que normas aprovadas pelo Poder Legislativo, sejam imunes ao controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário, desde que devidamente provocado, nem que eventuais vícios ocorridos durante a tramitação não possam ser examinados por este Tribunal, novamente, desde que devidamente provocado. O respeito à autonomia do Poder Legislativo consagrada na deferência às opções regimentais, é medida de fomento ao controle interno de constitucionalidade. Ela não reduz em nada a garantia de inafastabilidade, nem transfere o dever do Supremo Tribunal Federal de proteger os direitos fundamentais.

Ante o exposto, julgo improcedente a presente ação direta, prejudicado o pedido de tutela incidental.

É como voto.