

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

## RECURSO Nº 9, DE 2003

Recorre, nos termos do art. 95, § 8º, do Regimento Interno, contra Decisão da Presidência em Questão de Ordem formulada acerca da aplicação do art. 57, da Lei nº 9.096, de 1995, com o fim de determinar quais partidos têm direito a funcionamento parlamentar, na presente legislatura, tendo em vista os resultados das eleições de 2002.

**Autor:** Deputado JOÃO ALMEIDA

**Relator:** Deputado SÉRGIO MIRANDA

### I - RELATÓRIO

O ilustre Deputado JOÃO ALMEIDA insurge-se contra Decisão da Presidência em Questão de Ordem por ele formulada em Plenário, acerca da aplicação do art. 57, da Lei nº 9.096, de 1995, com o fim de determinar quais partidos têm direito a funcionamento parlamentar, na presente legislatura, tendo em vista os resultados das eleições de 2002.

O Presidente da Câmara dos Deputados, no uso de suas atribuições, após transcrever Certidão enviada pelo TSE com os resultados eleitorais obtidos pelos Partidos no pleito de 2002, decidiu a referida Questão de Ordem da seguinte forma:

“Considerando, entretanto, que a finalidade da norma instituidora da chamada “cláusula de barreira” é, precisamente, a de motivar alterações no espectro partidário do País, privilegiado o caráter nacional das agremiações, sem, contudo, impedir a expressão do pensamento das minorias ideológicas e, ainda, ser recente a evolução do entendimento sobre essa matéria na Câmara dos Deputados, a Presidência, ao deferir a questão de ordem apresentada pelo Deputado João Almeida, no sentido de reconhecer funcionamento parlamentar apenas aos partidos que tenham logrado cumprir as exigências do art. 57 da Lei nº 9.096, de 1995, decide considerar a situação peculiar do PV e do PRONA. O PV obteve mais de 1% dos votos apurados no País e elegeu cinco Deputados Federais em quatro Estados. O PRONA, por sua vez, também atingiu 1% dos votos apurados nas eleições e elegeu seis Deputados Federais, todos pelo Estado de São Paulo. Dessa maneira, embora não tenham elegido Deputados em pelo menos cinco Estados, cumprem ambos os partidos a exigência do art. 9º do Regimento Interno, até agora tido como norma aplicável à espécie. Assim, reconheço a atuação dos Deputados por eles eleitos como representantes nesta Casa dessas agremiações partidárias — repito, representantes nesta Casa dessas agremiações partidárias —, que se farão expressar, por decisão desta Presidência, nos termos do § 4º do art. 9º do Regimento Interno, podendo o representante indicado exercer as atribuições regimentais reconhecidas aos Líderes que não impliquem funcionamento como bancada e constituição de Liderança.”

Contra essa Decisão é que se insurge o Deputado JOÃO ALMEIDA, nos seguintes termos:

“Sr. Presidente, tive muita dificuldade de entender a decisão de V. Ex.<sup>a</sup>, a parte em que defere a questão de ordem que apresentei mas admite o funcionamento parlamentar, o que implicará uma mesma situação para PV e PRONA. O PV tem, de fato, uma situação singularíssima, porque a votação de seus cinco Deputados atingiu o quociente de 1%, faltando-lhe apenas a condição de cinco Estados diferentes. O PRONA não preencheu minimamente as condições de partido de caráter nacional. Minha manifestação não é, em absoluto, de preconceito – a Casa me conhece – sobre qualquer partido ou atuação de qualquer parlamentar. Mas a Constituição é clara e exige o caráter nacional dos partidos. Um partido que elege Deputados exclusivamente no Estado de São Paulo é um partido local, estadual, sem nenhum caráter nacional. Há uma gradação diferente na situação de PRONA e PV, Sr. Presidente. Por não entender de forma clara o deferimento da questão de ordem por mim apresentada, quero recorrer da sua decisão ao Plenário, para exame da matéria.”

Em decorrência, nos termos regimentais, o Presidente da Câmara dos Deputados encaminhou o referido recurso a esta Comissão, para sobre ele opinar.

Nesta Comissão, foi Relator da matéria, primeiramente, o Deputado ALOYSIO NUNES FERREIRA, que proferiu brilhante voto, nos seguintes termos:

“A Constituição Federal determina em seu art. 17, inciso IV, que o funcionamento parlamentar será definido em lei. Por sua vez, a Lei que regulamenta esse dispositivo constitucional é a Lei dos Partidos Políticos (9.096/95) que determina qual é o partido que tem direito ao funcionamento parlamentar até a proclamação geral dos resultados da próxima eleição geral, em 2006:

- a) aquele com registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação desta Lei;

- b) b) aquele 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;
- c) aquele que eleja representante em, no mínimo, cinco Estados e
- d) aquele que obtenha um por cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e os nulos.

(...)

A controvérsia reside em definir se o partido pode contar com a eleição de parlamentares, provenientes de outros partidos, integrantes da mesma coligação partidária, para ter direito ao funcionamento parlamentar.

Não dispenso a Lei dos Partidos Políticos sobre o detalhe da coligação, e havendo outras normas que tratam das coligações, é possível ao aplicador da lei adotar a interpretação sistemática. É que os partidos coligados disputam as eleições, para todos os efeitos, como se fossem um só partido. Esse é o entendimento da Lei que estabelece normas para as eleições (Lei ° 9.504/97):

‘A coligação terá denominação própria, que poderá ser a junção de todas as siglas dos partidos que a integram, sendo a ela atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, e devendo funcionar como um só no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários’.

Assim sendo, é justo considerar os partidos coligados como uma só agremiação partidária, para efeitos do cumprimento das condições estabelecidas na legislação para atribuição do direito de funcionamento parlamentar.

Em conseqüência, os partidos que disputaram em coligação partidária as eleições para escolha de Deputados Federais devem ter esses requisitos

apreciados à luz da votação obtida pela coligação e não pelas agremiações individualmente consideradas.

Por todo o exposto, considero que deve ser conferido ao PV o funcionamento parlamentar regulamentar a que tem direito, com base na interpretação sistemática do art. 57 da Lei nº 9.096/95 c/c o art. 6º da Lei 9.504/97.

A mesma interpretação, infelizmente, não beneficia o PRONA que não alcançou os critérios mínimos para o funcionamento parlamentar. Ressalte-se que apesar de o partido ter alcançado 1% dos votos válidos apurados no país, elegeu 6 deputados em apenas um Estado da Federação (São Paulo). O critério da lei é claro: além do percentual mínimo de 1% dos votos válidos, há a necessidade de se obter resultado eleitoral em pelo menos 5 Estados.

A situação do PRONA é diferente e, por isso, não deve ser alcançado pela decisão da Presidência à questão de ordem nº 1.

Por essa razão, dou provimento ao Recurso para reformar, parcialmente, a Decisão sobre a Questão de Ordem nº 1, e conferir funcionamento parlamentar ao PV, nos termos do art. 57 da Lei 9.096/95 c/c com o art. 6º da Lei 9.504/97.”

O Presidente do PRONA, Deputado ENÉAS CARNEIRO apresentou voto em separado questionando a fórmula apresentada por aquele ilustre Relator, em relação ao seu Partido, nos seguintes termos:

“O relator continua o seu voto afirmando que o PRONA elegeu 6 Deputados em apenas 1 Estado da Federação (São Paulo). Insiste em que, além do percentual mínimo de 1% dos votos válidos, existe a necessidade de se obter resultado eleitoral em pelo menos 5 Estados.

E conclui dizendo que a situação do PRONA é diferente e, por isso, não deve ser alcançado pela decisão da Presidência à questão de ordem nº 1.

Mas, S. Ex.<sup>a</sup> o relator não tomou conhecimento, porque certamente não lhe chegou a

tempo a informação, de um fato extraordinariamente simples:

O PRONA, além dos 6 Deputados Federais eleitos por São Paulo sem qualquer tipo de coligação, participou das eleições em todo o Brasil, tendo conseguido eleger, como um Partido membro de coligações, mais 12 Deputados, sendo 1 pelo Estado do Espírito Santo, 2 pelo Estado de Alagoas, 7 pelo Estado do Tocantins e 2 pelo Estado do Amapá.

Documento do qual constam os nomes, com fotografias e dados pessoais desses Deputados foi encaminhado, pelo vice-líder do PRONA, Dr. Amauri Robledo Gasques, à Presidência da Câmara no dia 26 de março de 2003, sendo que, até hoje, não foi obtida qualquer resposta à solicitação do PRONA para a obtenção de uma Liderança plena (documento em anexo).

Então, se vale para o PV ter eleito Deputados Federais em 5 Estados porque o Sr. José Sarney Filho foi eleito em coligação da qual participava o PV, por que esse mesmo raciocínio não vale para o PRONA, que elegeu, sozinho, 6 Deputados Federais em São Paulo, e mais 12 participando de coligações em outros 4 Estados, perfazendo, assim, a exigência legal de eleger Deputados Federais em 5 Estados?

(...)

Assim é que, sob pena de ferir mortalmente o princípio constitucional da isonomia, não se pode dar a iguais um tratamento desigual.

PRONA e PV obtiveram mais de 1% dos votos válidos.

PRONA e PV elegeram, participando de coligações, mais de 5 Deputados em 5 Estados diferentes.

Então, não há como ser conferido a um deles o direito de ter uma Liderança e esse direito ser negado ao outro.”

Também o Deputado PAULO MAGALHÃES trouxe a lume a sua opinião sob a forma de voto em separado, em que suscita as seguintes questões:

“Preliminarmente, há que se reconhecer que o voto do ilustre Relator ultrapassa os termos do pedido contido no Recurso, é o que em direito processual se denomina de ‘decisão ultra petita’. O Recurso em exame, em verdade, tem natureza de embargo de declaração, isto é, a pretensão do Recorrente é a de que se esclareça o teor da decisão que lhe foi favorável.

(...)

Não obstante, o nobre Relator, ao advogar a causa do PV, engendra a inteligente tese de que as coligações partidárias, por interpretação sistemática, seriam consideradas para o efeito do cumprimento das exigências da cláusula de desempenho, contidas no já citado art. 57 da Lei dos Partidos.

Para tanto, o Relator busca socorro na letra do art. 6º, § 1º da Lei nº 9.504/97, que determina que serão ‘atribuídas às coligações as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, e devendo funcionar como um só no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários’ (grifos nosso).

Primeiramente, quanto o emprego do método de interpretação sistemática, valemo-nos da explicação do Prof. LUIS ROBERTO BARROSO, que nos ensina que seu cabimento se dá quando uma norma, vista isoladamente, faz pouco sentido. Segundo o Professor, ‘aplica-se a interpretação sistemática quando não é possível compreender integralmente alguma coisa – seja um texto legal, uma história ou uma composição – sem entender suas partes, assim como não é possível entender as partes de alguma coisa sem a compreensão do todo’.

Ora, no caso vertente, não há qualquer lacuna legal, tampouco obscuridade na letra da lei. Nunca, em todo o período que se discutiu a matéria, a Casa suscitou a existência de qualquer lacuna. Ao revés, o que sempre se questionou era o excesso legal, que avançou na competência privativa da Câmara dos Deputados em dispor sobre a atuação dos partidos no âmbito legislativo.

(...)

Quanto à possibilidade de se considerar as coligações para efeito de funcionamento parlamentar.

Vejamos que, no próprio dispositivo invocado pelo Relator, as coligações poderão ser consideradas um só partido, quando no curso do processo eleitoral e diante da Justiça Eleitoral.

Ora, não se cuida mais do processo eleitoral.

(...)

Por outro lado, ainda que fosse possível inserir o funcionamento da Câmara no processo eleitoral, para que uma coligação pudesse se assenhorear dos votos recebidos pelas legendas coligadas seria necessário a previsão legal, como, aliás, ocorre com o cálculo do quociente partidário.

Vê-se que, muito embora o cálculo do quociente partidário esteja inserido no processo eleitoral, ainda assim, o art. 107 do Código Eleitoral, expressamente, determina o cômputo dos votos atribuídos a coligação de legendas para efeito de determinação do quociente.

Não se pode presumir a soma de votos obtidos pelas legendas partidárias, o somatório deverá ser ordenado pela lei.

E não é por outra razão que a Lei dos Partidos, em seu art. 29, § 6º, prevê que ‘havendo fusão ou incorporação de partidos, os votos obtidos por eles, na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, devem ser somados para efeito de funcionamento parlamentar, nos termos do art. 13 ...’

A par disso, parece-nos fora de qualquer dúvida que não houve omissão do legislador e que não se pode acolher a tese de aproveitamento das coligações para burlar a vontade da lei.

Por derradeiro, cumpre declarar insubsistentes as razões do presente recurso, que nem deveria ter sido conhecido, haja vista a clareza solar com que a Presidência decidiu a matéria, lastreada no § 4º do art. 9º do Regimento, procurando dar, nos limites da lei, tratamento isonômico aos pequenos partidos.

Por todo o exposto, concluo que a decisão do Presidente da Casa é irretorquível, manifestando meu voto pelo não provimento ao Recurso nº 9, de 2003.”



Durante a discussão, as opiniões se dividiram, expressando a maioria dos presentes opinião similar à do Deputado ENÉAS CARNEIRO, alguns outros se somando ao ponto de vista do Deputado PAULO MAGALHÃES e surgindo uma terceira posição que, embora sem se manifestar por escrito, esposava em parte o entendimento do Relator, interpretando-o de forma que ao PV era concedido o funcionamento parlamentar pleno, com direito a Liderança, e ao PV era concedido o funcionamento parlamentar restrito, com base no §4º do art. 9º do Regimento Interno, com direito a Representação mas não à constituição de Liderança.

Posto a votos, o Parecer do ilustre Relator original foi vencido, sendo a nós cominada a tarefa de relatar o parecer vencedor.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Cabe-nos examinar, primeiramente, a alegação do Deputado PAULO MAGALHÃES, em seu voto em separado, de que o presente Recurso deve ser recebido por esta Comissão apenas como um tipo de embargos de declaração e, portanto, caberia apenas elucidar os termos da Decisão proferida pela Presidência, sem reexaminar o seu mérito.

Inexistente a figura de embargos de declaração no Regimento Interno desta casa, cingimo-nos à determinação do art. 95, § 8º deste, sob cuja égide foi requerido e concedido o presente Recurso:

“§ 8º O deputado, em qualquer caso, poderá recorrer da decisão da Presidência para o Plenário, sem efeito suspensivo, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, que terá o prazo máximo de três sessões para se pronunciar. Publicado o parecer da Comissão, o recurso será submetido na sessão seguinte ao Plenário.”

Os limites do exame a que a CCJR pode submeter os recursos estão, por sua vez, expressos no art. 32, III, “c” do mesmo diploma, *verbis*:

“Art. 32. São as seguintes as Comissões permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

.....

III – Comissão de Constituição e Justiça e de Redação:

.....

c) assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão, **ou em razão de recurso previsto neste regimento;**” (negritos nossos)

Parece assim evidente que, no exame de recurso a ela submetido, o assunto fica inteiramente devolvido à CCJR, que poderá analisar qualquer aspecto jurídico ou constitucional com ele relacionado e sobre ele decidir.

Estabelecido isso, vejamos os assuntos de natureza jurídica e constitucional que merecem exame no caso em pauta.

Em primeiro lugar, é de se observar que a Questão de Ordem inicial do Deputado JOÃO ALMEIDA partia da premissa de que o STF teria declarado a constitucionalidade dos arts. 12 e 13 da Lei nº 9.096/95, no que foi contraditado, de imediato, pelo ilustre deputado RENATO COZZOLINO, que fez notar que o STF não se pronunciou ainda sobre o art. 13 daquela lei, exatamente o que define os requisitos para que um partido político tenha funcionamento partidário:

“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 em branco e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um

terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles”

Como muito bem assinalou o Deputado MICHEL TEMER, em magistral intervenção naquela reunião da CCJR, há boas indicações da inconstitucionalidade do dispositivo acima citado, uma vez que a Câmara dos Deputados é a casa dos representantes do povo, e não dos Estados. A representação estadual se coaduna melhor com a essência do Senado Federal, que é a Casa da Federação. A exigência de que um Partido obtenha votos em diversos Estados se afigura, portanto, na lição daquele Deputado e ilustre constitucionalista, descabida e inconstitucional.

Decisões do Supremo Tribunal Federal têm sido unânimes no sentido de que a Administração Pública, em sentido lato, não está obrigada à aplicação de normas que se lhe afigurem inconstitucionais, podendo delas se abster até que haja pronunciamento dos tribunais sobre aquele ponto.

Assim, está a Presidência desta Casa desobrigada de interpretar o conceito de funcionamento parlamentar á luz daquela legislação, até que sobre ela se pronuncie o STF – e esperamos que esse pronunciamento seja pela inconstitucionalidade da norma - e justificada ao aplicar à matéria somente os dispositivos regimentais pertinentes ao assunto.

Esse o entendimento que vinha sendo esposado pela Presidência, que adotava sistematicamente o Regimento Interno como balizador do funcionamento parlamentar dos Partidos com representação na Câmara, com base em alentado parecer do ilustre jurista CÉLIO BORJA, do qual colho as passagens mais significativas para o presente debate:

“6. Essas proposições jurídicas explicam o sentido e determinam o alcance da disposição do art. 12, da lei dos partidos políticos, que legitima as bancadas, não os partidos políticos, para funcionar no âmbito dos corpos legislativos do país.

Da independência do órgão colegiado do Poder Legislativo e da inviolabilidade dos seus membros, no exercício do mandato, resulta a impossibilidade de lhes regular a conduta parlamentar por lei formal, dado que assim facultar-se-ia a intromissão de outra Casa e do presidente da República em assunto entregue á autonomia de cada uma das Câmaras.

(...)

7. As bancadas são instituições de direito parlamentar exclusivamente. Constituem-se, nos corpos legislativos, pela reunião dos representantes que se identificam pela unidade de propósito e pela uniformidade da atuação. Agrupam-se sob a liderança que designam.

(...)

Da mesma maneira e como instituição exclusivamente parlamentar a bancada é integralmente regulada por norma regimental.

(...)

8. A Constituição de 1988 parece-me não ter rompido, no que diz respeito á autonomia das casa do congresso, com a orientação das cartas políticas que a precederam, pois, como vimos, os artigos 51, inciso IV, e 52, inciso XIII, consagram-na.

Cabe, pois, perguntar como se há de entender a delegação do art. 17, inciso IV, da Constituição, ao legislador ordinário para dispor sobre o funcionamento parlamentar dos partidos.

Essas normas legais têm um limite material de validade que são precisamente os atos, fatos e relações sujeitos às regras e ao império ou poder de polícia do congresso e de suas Casas. Caem sob a autoridade da lei os fatos, atos e relações que não se podem regular por norma interna do parlamento. E, como assinalou-se acima (item

7), a Lei 9.096, de 1995, não legitima o partido político para agir no âmbito do Congresso, mas transfere a uma instituição de direito parlamentar, a bancada, o encargo de dar-lhe curso ao programa e resoluções. Exaure-se aí o conteúdo preceptivo da lei ao ponto atinente ao funcionamento parlamentar dos partidos políticos. Essa disposição produz, ainda, o efeito de sujeitar os fatos, atos e resoluções das bancadas, como expressões parlamentares dos partidos, às resoluções da Câmara e do Senado.

9. Contudo, a norma restritiva do art. 13, da Lei 9.096, de 1995, dispõe diretamente sobre fatos, atos e resoluções que nascem e se esgotam no âmbito do Congresso nacional. Com efeito, a reunião de representantes eleitos sob a mesma legenda em uma bancada tem como escopo o gozo de prerrogativas e a prática de atos que só são juridicamente relevantes na vida congressual e, por isso, são regulados pelo regimento das Casas ou do Congresso, jamais pela lei que pressupõe a sanção e o veto, bem como a iniciativa, do Chefe do Poder Executivo, o que constituir-se-ia em intervenção em assunto da economia interna do parlamento.

Mas não é, apenas, pela violação da autonomia do Congresso Nacional que o artigo 13, da Lei nº 9.096, de 1995, não me parece compatível com a Constituição. Também não o é porque dá a um fato eleitoral uma consequência que ele, juridicamente, não pode produzir.

O voto emitido, em sistema proporcional, na eleição para a Câmara dos Deputados, tem, constitucionalmente, a finalidade única de outorgar mandato político representativo (Const., art. 45). Conferido pela Justiça Eleitoral em decisão coberta pela preclusão ou eventualmente protegida pela coisa julgada, não pode o legislador dar aos votos recebidos pelo partido e pelos deputados eleitos por sua legenda efeito restritivo do

direito declarado judicialmente; ainda mais quando tal restrição não é admitida pela Constituição e não foi aplicada pelo ato judicial. (...)

## CONCLUSÃO

(...)

A lei formal tem limites materiais de validade (...) Não pode regular os deveres, direitos, prerrogativas, atos e situações internas dos membros do parlamento; não pode dizer-lhes como as leis são elaboradas, nem como se contarão os votos dos membros da Câmara e do Senado nas deliberações sobre proposições que nelas tramitam; nem como se organizarão os grupos e frações parlamentares e a quais deles permite-se escolher líder.

Pode a lei dispor, *ex.gr.*, sobre o uso, a cessão, o comodato de bens públicos aos partidos, inclusive os bens sob administração das casas do Congresso Nacional; sobre as relações jurídicas de conteúdo patrimonial ou obrigacional entre eles. Nada pode com relação aos fatos, atos e relações que começam e terminam no Congresso nacional e só nele produzem efeitos (II).

No conflito da lei com o Regimento Interno prevalece a norma emanada da autoridade competente, segundo a Constituição (III).

O que até aqui se disse prejudica a resposta ao quesito IV da consulta. Contudo, deve-se esclarecer que o agrupamento das representações partidárias em bloco parlamentares regula-se inteiramente pelo regimento interno.

Respondo afirmativamente ao quesito V. o requisito a ser preenchido pelas representações partidárias para que indiquem líder é o do artigo 9º, parágrafo 4º, do Regimento Interno da Câmara dos deputados.”

Portanto, alicerçados nesse parecer, entendemos que a norma insculpida no art. 13 se afigura inconstitucional, por ferir a autonomia do Poder Legislativo, percutindo matéria que se constitui, nada mais, nada menos, do que cláusula pétrea constitucional, inviolável até mesmo pela via da emenda constitucional e muito menos atacável pela via da lei ordinária.

Ainda que se ignorasse, somente para efeito de argumentação, a inconstitucionalidade daquela norma, seria de acolher-se sem restrições o entendimento esposado pelo ilustre Relator anterior de que *“Não dispondo a Lei dos Partidos Políticos sobre o detalhe da coligação, e havendo outras normas que tratam das coligações, é possível ao aplicador da lei adotar a interpretação sistemática. É que os partidos coligados disputam as eleições, para todos os efeitos, como se fossem um só partido”*.

Com efeito, ao contrário do que entende o nobre Deputado PAULO MAGALHÃES, de que *“no caso vertente, não há lacuna legal, tampouco obscuridade na letra da lei”*, percebe-se claramente que a Lei dos Partido Políticos não tomou em consideração o fato de que os partidos podem, legalmente, disputar eleições sob a forma de coligações e, nesses casos, funcionam como um só partido, em tudo o que se refere ao processo eleitoral, ao relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários, como se depreende da letra do § 1º do art. 6º da Lei 9.504/97, supracitada.

Não procede, também, a afirmação do digno Deputado, de que não se pode tratar aqui de matéria que diz respeito apenas processo eleitoral. É evidente que dela que se deve tratar aqui, pois o processo eleitoral compreende os atos preparatórios, a votação, a apuração e a proclamação dos resultados, e é com base nesse processo que se vai determinar o funcionamento parlamentar dos partidos que dele participaram, pois uma vez encerrado esse processo a matéria obteve pronunciamento do Judiciário, força de pronunciamento proclamatório da Justiça Eleitoral.

Também não deve prevalecer a opinião que expressa o mesmo ilustre deputado, insurgindo-se contra a interpretação sistemática ou sistêmica feita pelo relator que nos precedeu, pois essa é uma técnica interpretativa clássica, a que estão afeitos todos os que se debruçam sobre as leis buscando o seu sentido razoável.

Já entre os romanos dizia Ulpiano: “*Embora claríssimo o édito do pretor, não cabe descuidar de sua interpretação*” (Digesto, Livro 25, Título 4º, Fragmento 1º, § 11)<sup>1</sup>; e Celso, por sua vez, afirmava: “*Saber as leis não consiste em conhecer-lhes as palavras, mas sua força e poder*”<sup>2</sup>.

Ao relacionar as técnicas de interpretação da lei, ensina MARCUS CLÁUDIO ACQUAVIVA:

“A interpretação da lei enseja uma série de técnicas específicas, todas de grande aplicação prática. Esquematizando-as, teremos: 1- Quanto ao método: gramatical, lógica, histórica, sistemática (...) Quanto à interpretação sistemática, vem a ser aquela na qual se confronta o dispositivo a ser interpretado com as demais normas do sistema que tratam do mesmo assunto ou, mesmo, com a própria ordem jurídica global”.<sup>3</sup>

Portanto, reveste-se de legitimidade indiscutível a interpretação sistêmica das normas, como técnica consagrada e comum de exegese, que pode ser encontrada em qualquer bom compêndio jurídico que trate do tema, interpretação essa, como anotou o Relator antecedente, que se faz “*atenta ao fato de que o direito é organizado com base em um conjunto harmônico de leis, de modo que a interpretação de uma lei deve levar em conta sua relação com as demais leis que integram o ordenamento jurídico*”.

Adotando a interpretação dada por aquele Relator, não lhe adotamos, entretanto, as mesmas conclusões finais.

---

<sup>1</sup> In **Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva**, MARCUS CLÁUDIO ACQUAVIVA, Ed. Jurídica Brasileira, pág. 701.

<sup>2</sup> *Id.*, *ibid.*

<sup>3</sup> *Id.*, págs. 704 e 705



O ilustre Relator anterior concluía, a partir da premissa estabelecida por aquela interpretação, que o Partido Verde deveria ter funcionamento pleno, visto que *“os partidos que disputaram em coligação partidária as eleições para escolha de Deputados Federais devem ter esses requisitos apreciados à luz da votação obtida pela coligação e não pelas agremiações individualmente consideradas”*. Com isso, concordamos plenamente.

Não concordamos, no entanto, quando afirma que *“A mesma interpretação, infelizmente, não beneficia o PRONA, que não alcançou os critérios mínimos para o funcionamento parlamentar. Ressalte-se que apesar de o partido ter alcançado 1% dos votos válidos apurados no país, elegeu 6 deputados em apenas um Estado da Federação (São Paulo). O critério da lei é claro: além do percentual mínimo de 1% dos votos válidos, há a necessidade de se obter resultado eleitoral em pelo menos 5 estados”*.

Em relação a esse aspecto, reputamos inteiramente cabíveis as considerações que expende o ilustre Deputado ENÉAS CARNEIRO em seu voto em separado, acima reportado, quando pergunta: *“Por que esse mesmo raciocínio não vale para o PRONA, que elegeu, sozinho 6 Deputados Federais em São Paulo e mais 12 participando de coligações em outros 4 Estados, perfazendo, assim, a exigência legal de eleger deputados Federais em 5 Estados?”*

Inteiramente cabível, aqui, trazer a lume a lição irretocável de grande jurista RECASÉNS SICHES sobre a lógica do razoável, que é assim fielmente resumida por outro autor:

#### **“Lógica do razoável (Interpretação da lei)**

Método de aplicação da lei desenvolvido pelo jurista mexicano Luís Recaséns Siches, e que se fundamenta no seguinte: a lógica formal, do racional (dedutivista ou silogística), ligada à Ciência [Natural], não se confunde com a lógica do razoável destinada aos assuntos humanos, dentre os quais o Direito. (...) O Direito, como realidade, é uma arte prática, um meio de controle social, ao qual não se atribui a qualidade de verdadeiro ou falso [lógico], embora devam as normas jurídicas ser avaliadas

em relação aos princípios de justiça, dignidade humana, isonomia, liberdade, bem comum, adequação às circunstâncias etc. Ora, a lógica formal ou racional mostra-se *neutra* quanto a valores éticos, ao passo que as normas jurídicas os estimam. Do exposto, a conclusão de que a lógica do racional é insuficiente à prática do Direito, devendo ser substituída pelo *logos do humano* ou *lógica do razoável*, cujas principais características são: *a)* condicionamento à realidade social em que opera, na qual, com a qual e para a qual foram elaboradas as normas jurídicas; *b)* utilização de critérios estimativos ou axiológicos (valorações), orientação estranha por completo à lógica formal; *c)* tais valorações são *concretas*, referem-se a situações humanas reais. (...) A norma jurídica deve ser interpretada em razão dos fins para os quais foi editada, sempre com conexão com o sentido e o alcance dos fatos particulares.”<sup>4</sup>

Sob essa ótica, deve prevalecer a interpretação mais isonômica, pois esse é um dos valores supremos do ordenamento jurídico brasileiro, consagrado sob menção expressa no *caput* do art. 5º da Constituição de 1988, entre os direitos e garantias fundamentais, em que se diz que “*Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*”. Esse é, portanto, um valor supremo a partir do qual devem ser estimadas todas as normas e interpretadas razoavelmente em consonância com ele.

Do exposto, adotamos como nossa a parte do voto do Relator que nos antecedeu, em que declina que considera “*que deve ser conferido ao PV o funcionamento parlamentar regulamentar a que tem direito*”, seja pelo fato de que não é constitucional a aplicação da norma inserida no art. 13 da lei 9.096/95, devendo aplicar-se, ao contrário, a norma do art. 9º, § 4º, do Regimento Interno desta casa, seja “*com base na interpretação sistemática do art. 57 da Lei nº 9.096/95 combinado com o art. 6º da Lei nº 9.504/97*” e estendemos essa interpretação também ao PRONA, para garantir a

---

<sup>4</sup> *Id.*, págs. 797/798

ambos os Partidos o funcionamento parlamentar com direito a Liderança.

Por essa razão, damos provimento ao Recurso para reformar a Decisão sobre a Questão de Ordem recorrida, e conferir funcionamento como bancada, com direito à constituição de Liderança, ao PV e ao PRONA.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2003.

Deputado **SÉRGIO MIRANDA**  
Relator