

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

RECURSO N.º 211, DE 2002

Contra declaração de inconstitucionalidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.621, de 2002, que susta os efeitos da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral resultante na verticalização das coligações partidárias para as eleições de 2002.

Recorrente: Deputado Inaldo Leitão

Relator: Deputado José Roberto Batochio

I - RELATÓRIO

Cuida-se de Recurso manifestado pelo nobre Deputado Inaldo Leitão contra ato da Presidência da Câmara dos Deputados, denegando tramitação ao Projeto de Decreto Legislativo n.º 1.621/02, de sua autoria.

Referido PDL almeja fazer cessar Instrução Normativa do TSE que, invertendo o sentido do artigo 6º da Lei n.º 9.504/97 (Lei Eleitoral) estabeleceu, em caráter cogente, a obrigatoriedade das chamadas coligações “simétricas” ou “verticalizadas”, tendo por referencial absoluto as alianças partidárias (coligações) celebradas com vistas às eleições nacionais (eleição do Presidente da República).

O Projeto de Decreto Legislativo de que se trata argúi a manifesta inconstitucionalidade da Instrução Normativa aqui hostilizada, quer por estar dispondo, normativamente, “contra legem” sobre matéria de exclusiva competência legislativa do Congresso Nacional (Art. 22, I, da CF), qual seja a eleitoral, o que representa ataque a prerrogativa fundamental do Legislativo, usurpação mesmo de sua competência legislativa (Art. 49, inciso XI, da CF).

Acresce, ainda, segundo aquela justificativa, que o Ato Normativo do TSE colide, abertamente, com o preceito contido no artigo 16 (Redação da Emenda N.º 4, 1993) da Lei Fundamental, eis que o Ato Normativo do TSE inova no processo eleitoral em marcha, isto a menos de um ano do pleito de 6 de outubro de 2002.

Inconstitucionalidade esta que, praticada pelo Poder Judiciário, exhibe-se passível de cassação pela via legislativa, no termos do artigo 49, XI, da Lei Maior. O PDL em exame foi protocolado junto à Mesa da Casa e teve sua tramitação negada, “in limine”, por despacho do Excelentíssimo Senhor Deputado Aécio Neves, Presidente da Câmara.

Entendeu Sua Excelência que a iniciativa legislativa em questão não encontra amparo na Carta Magna, antes a confronta, eis que o Decreto Legislativo se destina a sustar apenas atos exorbitantes do Poder Executivo, não se incluindo aí aqueles originados no Poder Judiciário, isto porque não há expressa previsão na “Lex Legum” (Art. 49, inciso V). Ademais, prossegue o despacho denegatório, o inciso XI do referido artigo 49 da Constituição Federal impõe ao Congresso Nacional o dever de “zelar” pela preservação de sua competência legislativa, mas não fala em “sustar” o ato abusivo de outros poderes.

Dessa forma, entendendo inconstitucional o PDL aqui versado, o Presidente da Casa indeferiu a sua tramitação e ordenou a sua devolução ao autor (Artigo 137, § 1º, II, alínea b, do R.I.).

Irresignado com tal “decisum”, que a seu ver, tolhe, ilegalmente, o tramitar de iniciativa legislativa legítima, ferindo suas prerrogativas parlamentares e até do Congresso Nacional, o Deputado Inaldo Leitão dele recorre, com suporte no artigo 137, § 2º, do RICD.

Admitido o recurso com a urgência pleiteada, vieram estes autos à CCJR, cabendo-me relatar a matéria.

Do necessário, é o breve relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe, exclusivamente, ao Congresso Nacional legislar sobre Direito Eleitoral nos termos do artigo 22, inciso I, da Carta Magna. Significa isto que só o Poder Legislativo, cuja legitimidade e autoridade repousam na vontade do povo, pode normatizar o Processo Eleitoral, mecanismo de transcendental importância para a instituição e preservação da democracia (demos-kratos – governo do povo).

Ao Judiciário compete a tarefa jurisdicional, a guarda da Constituição, e, anormalmente, a iniciativa legislativa em assuntos de economia interna. Legislar, parece truísmo reafirmá-lo mas, a cada dia, parece mais necessário, é competência do Legislativo (ressalvadas as iniciativas do Executivo e as famigeradas Medidas Provisórias, epidêmicas....).

Sem dúvida que as regras do Processo Eleitoral só são legítimas se originadas do Poder que representa o povo por excelência, que é o Legislativo. Parece incrível que tenhamos de repisar tais conceitos no atual estágio de amadurecimento da nossa Democracia.

Tal significação axiológico-política tem o Processo Eleitoral e a estabilidade de suas regras que tem o tema assento constitucional e, mais do que isso, as suas regras não podem sofrer qualquer tipo ou modalidade de alteração a menos de um ano do pleito (Artigo 16 da Constituição Federal, redação da Emenda n.º 4, de 1993).

“Art. 16 A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.

Parece óbvio que o legislador constitucional quis afastar surpresas de última hora em matéria eleitoral. A salvaguarda tem por fim evitar a manipulação do Processo Eleitoral pelas maiorias que poderiam, pela mudança das regras do jogo em meio ao Processo Eleitoral, perpetuarem-se no poder.

É com o intuito de se estabelecer o Processo Eleitoral ético, isonômico e escoimado de manobras rasteiras, como tantas que infelicitaram a Velha República do “bico de pena”.

Não se desconhece que o texto do artigo 16 da Constituição Federal fala em “Lei” que altera o processo eleitoral (aliás melhor fora que dissesse “qualquer ato normativo” ou qualquer “norma” ou, ainda, qualquer “regra” para que não tivessem espaço os hermeneutas de conveniência). Todavia, mais do que as palavras, (de que decorre a interpretação gramatical do texto) o que deve contar é o princípio ínsito na norma constitucional e, o que se contém no artigo 16 da CF, sem dúvida nenhuma, é que não se pode tolerar qualquer alteração nas regras do jogo eleitoral a menos de um ano do pleito, advenha essa alteração de lei ou qualquer outro ato normativo, seja de que hierarquia normativa for.

Seria curialismo ou escancarada má-fé supor-se que o processo eleitoral não possa ser alterado, a menos de um ano da eleição, por lei, mas possa sê-lo por resolução, portaria, instrução ou outra categoria normativa.

Seria insultuoso à inteligência nacional afirmar que a lei não pode mudar as regras do jogo, mas norma de outra natureza pode. Aliás, ao Legislativo, e repita-se somente a ele, é atribuída a competência para dispor sobre processo eleitoral.

Regulamentar o Judiciário pode, interpretar também, não pode, a tal pretexto, inovar ou normatizar contra o espírito da norma principal.

Aqui, a Lei n.º 9.504/97, em seu artigo 6º, dispõe que coligações assimétricas não são admitidas apenas numa mesma circunscrição.

Ora, eleição para Presidente da República é eleição nacional ou federal e assim deve ser entendida a sua “circunscrição” eleitoral.

Eleições para deputados, senadores, governadores e deputados estaduais são eleições estaduais e os estados são a sua (e outra) circunscrição.

Nada impede, pois, a diversidade ou a assimetria entre coligações firmadas no plano federal e aquelas convencionadas nos estados ou municípios (que são uma terceira circunscrição).

Sob vigência do mesmíssimo artigo 6º da citada Lei, assim se passou nas eleições de 1998, sob o beneplácito da Justiça Eleitoral.

As eleições de 2002, em tudo idênticas às de 1998, serão regidas no tema, pelo mesmo art. 6º, da Lei n.º 9.504/97. Lá se admitiram

coligações diversificadas em circunscrições distintas, agora, em 2002, a Instrução do TSE não as quer permitir. Tão somente tal fato mostra que aconteceu mudança no Processo Eleitoral, regido pelas mesmíssimas normas legais.

Quem introduziu a mudança?

A lei?

Não!

Foi um ato normativo que inova o processo eleitoral e afronta a lei a pretexto de interpretá-la!

Ora pois: inovação do processo eleitoral é competência do Congresso e através de Lei. Não do Judiciário, por meio de instrução aberrante do preceito principal (art. 6º citado).

Fica claro que o TSE “legislou” através de instrução normativa e inovou no processo eleitoral. E, pior, faltando menos de um ano para a realização do pleito.

Usurpou, por isso, competência do Congresso (dispor sobre o processo eleitoral) e violentou, com a inovação, o art. 16 da Lei Maior.

Sendo dever do Congresso zelar por sua competência legislativa (art. 49, XI, CF), resta indagar qual o instrumento jurídico colocado a sua disposição para cumprir esse dever institucional.

Poder-se-á dizer que deve recorrer ao Judiciário, que exerce o monopólio do controle jurisdicional no Estado de Direito.

Esse argumento mostra-se falacioso quando se tem em conta que o poder exorbitante, no caso, é o próprio Judiciário.

Imagine-se que fosse o STF e não o TSE que tivesse usurpado a competência legislativa do Congresso.

O Congresso estaria desarmado?

Deveria reclamar no STF contra ato abusivo do próprio STF?

Este seria juiz “in causam suam”?

Não.

Definitivamente, não.

O Princípio Republicano dos “freios e contrapesos” acolhido na estruturação do Estado brasileiro e considerado na distribuição de competências, permite-nos concluir que, de fato, a via do Decreto Legislativo mostra-se apta para instrumentalizar o cumprimento do dever imposto ao Congresso Nacional.

Nem se diga que o artigo 49, V, da CF fala em sustar atos normativos do Poder Executivo e o inciso XI alude apenas a “zelar “ pelas competências do Congresso.

Onde já se viu direito sem ação que o assegure e sirva de instrumento para dar-lhe efetividade?

O inciso V, do art. 49, fala em sustar atos do Executivo porque é este Poder que mais pode, em tese, invadir as atribuições legiferantes do Congresso.

Tão inusitada é essa invasão pelo Judiciário que só genericamente o inciso XI, do citado art. 49 da CF, trata do assunto em relação aos “outros Poderes”.

Dessarte, para zelar por sua competência legislativa em face da exorbitância do Supremo ou de Tribunais Federais a única via é, com efeito, a do Decreto Legislativo.

Não há inconstitucionalidade, portanto, nessa iniciativa do Deputado Inaldo Leitão, exibindo-se insustentável a decisão da Presidência da Casa que negou processamento ao Projeto de Decreto Legislativo em estudo.

Por isso, meu voto dá provimento ao recurso para cassar a decisão guerreada e determinar a regular tramitação do PDL n.º 1.621/02.

É o Voto.

Sala da Comissão, em 20 de março de 2002 .

Deputado José Roberto Batochio
Relator