

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 516, DE 2016

Susta a aplicação da Resolução nº 23.465, de 17 de dezembro de 2015, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que "disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos".

Autor: Deputado FRANCISCO FLORIANO

Relator: Deputado MARCOS ROGÉRIO

I - RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo em análise, de autoria do Deputado Francisco Floriano, objetiva a sustação da Resolução nº 23.465, de 17 de dezembro de 2015, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos.

O autor do projeto ressalta que a citada Resolução "promoveu diversas alterações no funcionamento dos partidos políticos interferindo diretamente na autonomia constitucional concedida aos partidos políticos pelo legislador constituinte, em clara violação do disposto no art. 17 da Constituição Federal".

Para o autor, o ato normativo do TSE "cria regras não contempladas no ordenamento jurídico e sanções aos órgãos partidários até então inexistentes, numa clara usurpação do poder de legislar que compete ao Congresso Nacional, promovendo uma enorme insegurança jurídica", e destaca duas ocasiões onde a Corte superior teria efetivamente legislado:

- a) Criação de obrigatoriedade de os partidos políticos constituírem órgãos definitivos em todas as suas esferas, impedindo que as agremiações tenham órgãos provisórios com vigência indeterminada;
- b) Criação da sanção de suspensão do registro de órgão partidário na hipótese de a agremiação ter suas contas julgadas como não prestadas.

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania apreciar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como o mérito da matéria, a teor do disposto no art. 32, inciso IV, alíneas 'a' e 'e', do Regimento Interno.

O Projeto de Decreto Legislativo nº 516, de 2016, tramita em regime de prioridade, e está sujeito à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados, consoante o disposto no art. 24, inciso II, alínea 'e', do Regimento Interno.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Antes de examinar a constitucionalidade e os demais aspectos de competência desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) acerca do Projeto de Decreto Legislativo nº 516, de 2016, julgamos indispensável esclarecer os termos da controvérsia que se estabeleceu entre o Poder Legislativo, os partidos políticos e a Justiça Eleitoral, e que ensejou a apresentação do PDC em exame.

No centro dessa controvérsia estão as comissões provisórias, tidas por muitos como instrumentos de imposição das vontades dos comandos partidários nacionais. À medida em que os órgãos partidários regionais possuem caráter provisório, estariam mais sujeitos a intervenções do órgão

nacional, o que poderia comprometer a prática da democracia interna nos partidos.

Foi nesse contexto que o TSE editou a Resolução nº 23.465/2015, objeto do presente PDC. De fato, em dezembro de 2015, a Corte Superior eleitoral aprovou o ato normativo, que, em seu art. 39, estabelecia um prazo de cento e vinte dias para a duração das comissões provisórias. Dizia o texto da Resolução:

Art. 39. As anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 120 (cento e vinte) dias.

Em seguida o TSE suspendeu a aplicação do dispositivo e alterou sua redação por meio de nova resolução (Resolução TSE nº 23.471/2016), a fim de que os partidos pudessem promover ajustes em seus estatutos à nova regra. Com esse novo ato normativo, o art. 39 passou a vigorar (e atualmente vigora), nos seguintes termos:

Art. 39. As anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 120 (cento e vinte) dias, **salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo razoável diverso**. (Grifo nosso)

Vale deixar consignado alguns comentários de membros da Corte realizados durante os debates da sessão administrativa de 3/3/2016¹, na qual foi aprovada a nova Resolução (Resolução TSE nº 23.471/2016).

Disse o relator, então ministro Henrique Neves:

Fiz uma análise dos 35 estatutos [de partidos com registro] no TSE. Apenas 11 trazem algum prazo, alguns até um prazo, que nós vamos ter de examinar se é razoável, de um ano, mas a maioria de 90 dias, 120 dias. Então, por conta disso, estou propondo uma alteração do artigo 39 para dizer que o prazo é de 120 dias, se não houver outro prazo razoável estipulado no estatuto.

O então Presidente da Corte, ministro Dias Toffoli, afirmou:

¹ <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Marco/suspenso-por-um-ano-artigo-que-trata-de-prazo-de-validade-de-comissoes-provisorias>

Estamos dando o prazo de um ano para que os partidos se adaptem do ponto de vista da democracia interna, para que paremos de ter partidos de maletas, em que uma única pessoa carrega um partido inteiro, carrega o Fundo Partidário inteiro e transforma isso em moeda de troca da pior espécie, desqualificando a política brasileira.

A tese que tem prevalecido no âmbito da Justiça Eleitoral é, em síntese, que o próprio art. 17 da Constituição Federal, ao determinar que os partidos têm o dever de resguardar a soberania nacional, **o regime democrático**, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, também devem observância ao princípio democrático dentro de suas próprias organizações.

O Congresso Nacional, por sua vez, com a aprovação da Reforma Político-Constitucional de 2017, houve por bem tornar explícito no texto constitucional que o princípio da autonomia partidária incluía também a fixação dos prazos de duração de seus órgãos, fossem de natureza permanente ou provisória. Assim, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 97, a redação do § 1º do art. 17 da Constituição vigora hoje nos seguintes termos:

"Art. 17.....

§ 1º **É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios** e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Independentemente do mérito da questão, o Congresso Nacional, a nosso ver, empreendeu adequadamente, sob a ótica da hierarquia das normas, a reação legislativa apropriada ao caso, ou seja, aprovou uma Emenda à Constituição.

Ocorre que a Procuradoria-Geral da República (PGR) ajuizou, em 28/12/2017, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 5875²), pugnano exatamente pela inconstitucionalidade do novo texto do § 1º do art. 17 da CF/88, sob o fundamento de que o dispositivo “autoriza os partidos a estabelecer livremente o tempo de duração de seus diretórios provisórios”.

Em síntese, a PGR aduz³ que “ao garantir a livre regulação da vigência dos órgãos provisórios, a regra afronta cláusulas pétreas impostas pelo constituinte originário, promovendo a concentração de poder nos diretórios nacionais dos partidos, uma vez que os dirigentes locais dos diretórios provisórios são comumente nomeados por dirigentes nacionais”.

A PGR sustenta, ainda, que a norma deve ser interpretada no sentido de que a autonomia dos partidos não é plena, devendo-se respeitar as diretrizes estabelecidas pelo TSE na Resolução 23.471/2016, segundo a qual, não havendo disposição no estatuto do partido, a validade máxima do diretório provisório é de 120 dias.

Nesse momento, de acordo com o molde constitucional, a solução da controvérsia se encontra sob a responsabilidade do Supremo Tribunal Federal (STF), que, no legítimo exercício da jurisdição constitucional, decidirá a questão.

Se assentada a constitucionalidade do novo § 1º do art. 17 da Constituição Federal, restará inserida no bojo da autonomia partidária a competência para a fixação de prazos de duração dos órgãos partidários. Caso contrário, os partidos deverão se curvar ao prazo fixado no ato normativo infralegal do TSE, ou buscar outra solução legislativa, uma vez que as decisões judiciais não vinculam o legislador.

Feita tal contextualização, retornamos ao objeto do presente parecer e passamos a examinar a constitucionalidade formal e material do PDC nº 516, de 2016.

A sustação pelo Poder Legislativo de um ato normativo infralegal encontra suporte constitucional no inciso V do art. 49 da Constituição

² <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5336273>

³ <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/adi-ec-97-17/>

Federal, que estabelece as competências exclusivas do Congresso Nacional, conforme abaixo reproduzido:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V - sustar os atos normativos do **Poder Executivo** que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Como se pode deduzir, a competência para sustação de atos normativos não alcança o Poder Judiciário, mas tão somente o Poder Executivo.

Em que pese atualmente haver diversos órgãos do Poder Judiciário que detêm (e o exercem com ímpeto) o poder de expedir atos normativos/regulamentares, o dispositivo acima destacado se refere apenas ao **Poder Executivo**. Não há, portanto, qualquer previsão constitucional de que o Congresso Nacional possa sustar atos normativos de outro Poder que não o Executivo.

Com efeito, a inviabilidade constitucional de sustação de ato normativo infralegal emanado do Poder Judiciário foi recentemente objeto de manifestação do Supremo Tribunal Federal, justamente sob o argumento de falta de previsão constitucional e por ofensa ao princípio da separação de Poderes. Com esse entendimento, o STF julgou improcedente, **por unanimidade**, uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) que pugnava pela constitucionalidade de um Decreto Legislativo que, da mesma forma que pretende o PDC nº 516/2016, sustava uma Resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Referimo-nos à ADC nº 33/DF⁴, ajuizada pelo Senado Federal, que declarou inconstitucional o Decreto Legislativo nº 424/2013⁵, que, por sua vez, sustava a Resolução TSE nº 23.389/2013.

Assim era a ementa do Decreto Legislativo nº 424/2013:

⁴ <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADCN&s1=33&processo=33>
⁵ <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-424-4-dezembro-2013-777558-norma-pl.html>

Susta os efeitos da Resolução nº 23.389, de 9 de abril de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmaras Legislativas para as eleições de 2014.

Assim decidiu o STF (excerto da decisão):

O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou improcedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 424/2013, do Congresso Nacional.

Itens da ementa do Acórdão do STF:

6. Ausência de previsão constitucional para a edição de decretos legislativos que visem a sustar atos emanados do Poder Judiciário. Violação à separação dos poderes.

8. Inconstitucionalidade formal e material do Decreto Legislativo 424/2013. Ação Declaratória de Constitucionalidade julgada improcedente.

Transcrevemos, a seguir, alguns trechos do voto do relator – Ministro Gilmar Mendes:

*A esses fundamentos, acresço mais um: **não há previsão constitucional para a edição desse tipo de decreto legislativo**. O art. 49 da Constituição de 1988, que traz as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, as quais, em sua maior parte, devem ser levadas a cabo por meio da edição de decretos legislativos, **não traz a atribuição de sustar atos normativos emanados pelo Poder Judiciário, o que de resto seria absurdo**. O Congresso pode sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos termos da delegação legislativa eventualmente recebida. A atribuição de controlar o Poder Executivo é certamente uma das principais outorgadas pelas constituições modernas ao Poder Legislativo. **Tal competência, no entanto, não pode ser estendida ao Poder Judiciário por meio de mera interpretação extensiva**. Antes o que ocorre é o contrário, o Poder Judiciário é que fiscaliza o relacionamento entre os outros dois poderes. **Admitir a higidez jurídica de decreto legislativo dessa espécie poderia nos levar a um quadro em que tal prática se tornasse comum, comprometendo a independência dos poderes**.*

Diante da decisão unânime da Suprema Corte e dos termos do voto do relator, parece-nos incontroversa a inconstitucionalidade de um decreto legislativo que tenha por objetivo sustar um ato normativo oriundo do Poder Judiciário.

Não há dúvida de que as decisões da Suprema Corte não vinculam o legislador, havendo, em tese, a possibilidade de o Congresso Nacional superar as decisões do STF, mas aprovar um projeto de decreto legislativo cujo teor é muito semelhante a um outro que já foi declarado inconstitucional, à unanimidade, parece-nos inadequado e inútil.

Pelas razões expostas, manifestamos nosso voto no sentido da inconstitucionalidade do PDC nº 516, de 2016, prejudicados os demais aspectos de análise desta Comissão.

Sala da Comissão, em 23 de outubro de 2018.

Deputado MARCOS ROGÉRIO
Relator