

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 548, DE 2002

Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal, para disciplinar as coligações eleitorais.

DECLARAÇÃO DE VOTO DO DEPUTADO PAULO MAGALHÃES

A proposta de Emenda à Constituição em epígrafe atende a todos os requisitos do art. 60 da Lei Maior para a sua admissibilidade, e não fere a sistemática do texto constitucional, sendo apropriado o tratamento das coligações partidárias em sede constitucional, da maneira como feito pela proposição, como passamos a analisarmos adiante.

Intenta a proposição dar a seguinte redação ao § 1º do art. 17 do Texto Fundamental:

“§ 1º O § 1º do art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 17.

.....
§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em nível nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

.....” (NR)

Parece-nos oportuno examinar, inicialmente, o tratamento legal e constitucional que o tema das coligações partidárias tem recebido no

direito pátrio.

As coligações, no decorrer da nossa história constitucional, têm sido disciplinadas por meio de leis ordinárias, embora, no período dos governos militares, somente por uma vez tenha a Carta Política se ocupado desse tema, ao proibi-las expressamente (EC-1, de 1969, art. 152, VIII).

A Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997) trata das coligações partidárias em seu art. 6º, nos seguintes termos:

“Art. 6º É facultado aos partidos políticos, **dentro da mesma circunscrição**, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

.....”
(destacamos)

Sobre o âmbito das circunscrições, dispõe o art. 86 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965):

“Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo município.”

O Tribunal Superior Eleitoral, entretanto, no art. 4º, §1º, da Instrução nº 55, aprovada pela Resolução nº 20.993, de 26.2.2002, destinada a regular a Lei nº 9.504/97 para o pleito de 2002, assim dispôs:

“Art. 4º É facultado aos Partidos Políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, para proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional entre os partidos políticos que integram a coligação para o pleito majoritário (Lei nº 9.504/97, art. 6º, *caput*).

§ 1º Os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato à eleição de Presidente da República, não poderão formar coligações para eleições de governador/a de Estado ou do Distrito Federal, senador/a, deputado/a federal e deputado/a estadual ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato/a à eleição presidencial (Lei nº 9.504/97, art. 6º. Consulta nº 715, de 26.2.02).

.....”

Dos dispositivos acima transcritos, da Instrução nº 55, do TSE, pode-se constatar, cristalinamente, a nosso ver, que o *caput* do art. 4º praticamente reproduz o texto do *caput* do art. 6º da Lei nº 9.504/97, ao qual, aliás, faz remissão expressa, enquanto que seu § 1º, embora remeta, igualmente, a esse artigo, afasta-se, visceralmente, do seu conteúdo. Trata-se, pois, à evidência, de **direito novo**, criado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e que, sobre ser direito novo, somente podendo ser fruto de lei emanada do Poder Executivo, resulta em norma *contra legem*, uma vez que conflita com o disposto no artigo de lei no qual se fundamentou. Não resta dúvida, portanto, de que aquela Corte exorbitou de sua função **administrativa** de baixar as instruções necessárias à **execução** da Lei das Eleições (Lei nº 9.504, art. 105, *caput*), tendo criado ato **normativo e autônomo**, que invadiu o domínio reservado à exclusiva ação normativa do Congresso Nacional, em razão da competência privativa constitucional do Poder Legislativo.

A interpretação dada pelo TSE repercutiu amplamente no Congresso, tendo havido várias iniciativas, inclusive de natureza infraconstitucional, no âmbito de suas duas Casas, para resguardar a competência do Poder Legislativo em relação à matéria. Uma delas consistiu na apresentação da presente proposta de emenda à Constituição.

Junto ao Supremo Tribunal Federal, vários partidos políticos (PC do B, PL, PT, PSB e PPS) ajuizaram a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.626-7 – DF, contra o § 1º do art. 4º, da Instrução nº 55 – Classe 12ª – Distrito Federal, do Tribunal Superior Eleitoral, por violação do disposto nos artigos 5º, incisos II e LIV; 17, § 1º; 22, inciso I; e 48, *caput*, todos da Constituição Federal.

Foram prestadas as devidas informações pelo Tribunal Superior Eleitoral, nas quais se alega que aquela Corte teria apenas interpretado o art. 6º, da Lei nº 9.504, de 1997, mediante consulta cuja resposta foi posteriormente incluída na mencionada Instrução. Não estariam, assim, a Resolução do TSE e a Instrução por ela aprovada sujeitas a controle normativo abstrato de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal. Observou-se, ainda, não ser absoluto o princípio da autonomia partidária, na medida em que os partidos políticos, embora livres para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devem seguir determinadas regras de cunho geral em suas relações com terceiros.

No exercício da atribuição prevista no art. 103, § 3º, da Constituição, o Advogado-Geral da União apresentou sua defesa do ato impugnado, em que sustenta: “a presente ação não preenche os requisitos necessários para o seu conhecimento, tendo em vista tratar-se de matéria afeta ao campo da legalidade; b) o princípio da anualidade (art. 16 da CF) não se aplica à hipótese dos autos porque a Instrução nº 55, objeto de impugnação pelos Requerentes, não cria norma e não altera o processo eleitoral; c) a autonomia partidária não é absoluta, devendo conformar-se com os princípios constitucionais (principalmente o do caráter nacional dos partidos) e os preceitos legais relativos ao processo eleitoral; d) o TSE agiu no exercício de sua competência legislativa para expedir instruções e responder a consultas, nos termos do art. 23 e incisos IX e XII do Código Eleitoral; e) o TSE deu a melhor interpretação ao art. 6º da Lei nº 9.504, 1997, atendendo ao princípio da razoabilidade e fazendo uma interpretação condizente com o princípio insculpido no art. 17, inciso I, da Constituição Federal.”

A Procuradoria-Geral da República opinou, no mérito, pela procedência da ADI, para que fosse declarada a inconstitucionalidade do § 1º do art. 4º da Instrução nº 55, do TSE.

Ao julgar a ação direta, o Supremo Tribunal Federal dela não conheceu, em decisão assim ementada:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 4º DA INSTRUÇÃO Nº 55, APROVADA PELA RESOLUÇÃO Nº 20.993, DE 26.02.2002, DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. ART. 6º DA LEI Nº 9.504/97. ELEIÇÕES DE 2002. COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 5º, II E LIV, 16, 17, § 1º, 22, I E 48, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. VIOLAÇÃO INDIRETA. IMPOSSIBILIDADE DO CONTROLE ABSTRATO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Tendo sido o dispositivo impugnado fruto de resposta à consulta com o objetivo de esclarecer o disciplinamento das coligações tal como previsto pela Lei 9.504/97 em seu art. 6º, o objeto da ação consiste, inegavelmente, em ato de interpretação. Saber se esta interpretação excedeu ou não os limites da norma que visava integrar, exigiria, necessariamente, o seu confronto com esta regra, e a Casa tem rechaçado as tentativas de submeter ao controle

concentrado o de legalidade do poder regulamentar. Precedentes: ADI nº 2.243, Rel. Min. Marco Aurélio, ADI nº 1.900, Rel. Min. Moreira Alves, ADI nº 147, Rel. Min. Carlos Madeira.

Por outro lado, nenhum dispositivo da Constituição Federal se ocupa diretamente de coligações partidárias ou estabelece o âmbito das circunscrições em que se disputam os pleitos eleitorais, exatamente os dois pontos que levaram à interpretação pelo TSE. Sendo assim, não há como vislumbrar ofensa direta a qualquer dos dispositivos constitucionais invocados.

Ação direta não conhecida. Decisão por maioria.”

Reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, ainda que por maioria de votos, a insindicabilidade, por via direta, de dispositivo de instrução do Tribunal Superior Eleitoral, e, havendo, entre os argumentos que alicerçam esse entendimento, o da obrigatoriedade da observação de outros princípios constitucionais, dentre esses o do *caráter nacional*, parece-nos que só resta ao Congresso Nacional, para fazer valer sua competência legislativa, o recurso à proposta de emenda à Constituição, como a que ora se examina, oriunda do Senado Federal.

Com efeito, conforme afirmou, acertadamente, nesta Comissão, o Deputado Roberto Freire, o princípio do caráter nacional, que deve informar a criação dos partidos políticos, tem sua razão de ser em oposição aos *partidos regionais* da República Velha, não guardando nenhuma pertinência com a verticalização das coligações, como se pretendeu.

A proposta enfrentou, pois, adequadamente, a questão, inserindo-a no âmbito da autonomia partidária, deixando expressa a **não-obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em nível nacional, estadual, distrital ou municipal**. Nesses termos, não há como negar-lhe tramitação.

O **mérito** da matéria deverá ser apreciado pela Comissão Especial a ser designada pela Presidência da Casa para esse fim, se admitida a proposta por este Colegiado, de acordo com o art. 202, § 2º, do Regimento Interno.

Em tais condições, nosso voto é pela **admissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 548, de 2002, que atende às exigências do art. 60 da Lei Maior e do art. 201 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para sua tramitação.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado PAULO MAGALHÃES