



CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROPOSTA DE EMENDA À
CONSTITUIÇÃO N.º 548-A, DE 2002
(Do Senado Federal)
PEC 4/2002

Ofício (SF) nº 587/2002

Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal, para disciplinar as coligações eleitorais; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela admissibilidade (relator: DEP. INALDO LEITÃO).

DESPACHO:
À COMISSÃO DE:
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

APRECIÇÃO:
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

S U M Á R I O

I – Proposta inicial

II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer do relator
- parecer da Comissão
- votos em separado

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 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)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002.

Senado Federal, em 11 de junho de 2002

Senador Ramez Tebet
 Presidente do Senado Federal

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
 COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988

TÍTULO II DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

CAPÍTULO V DOS PARTIDOS POLÍTICOS

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:

I - caráter nacional;
II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

TÍTULO III DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

CAPÍTULO I DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

* § 4º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 12/09/1996.

TÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

CAPÍTULO I DO PODER LEGISLATIVO

Seção VIII Do Processo Legislativo

Subseção II Da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I - RELATÓRIO

A Proposição telada, oriunda do Senado Federal e que tem como primeiro signatário o Senador Bernardo Cabral, intenta modificar o § 1º do art. 17 da Constituição Federal – que trata da autonomia dos partidos políticos – para determinar que essas entidades têm assegurada sua autonomia 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.

Na Justificação, os autores da proposta afirmam que a Constituição brasileira, ao estabelecer que os partidos devem ter caráter nacional, objetiva que os partidos se organizem e atuem em todo o território nacional, e não se estruturam como meros organismos regionais, não tendo, portanto, o condão de determinar a verticalização nacional compulsória das coligações em cada evento eleitoral.

A matéria foi apreciada e aprovada pelo Senado Federal, vindo agora à Câmara dos Deputados para revisão, sendo inicialmente distribuída a esta Comissão para análise de sua admissibilidade formal, a teor do art. 32, III, b, do Regimento Interno desta Casa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os requisitos de admissibilidade da proposição em exame são os prescritos no art. 60, inciso I, §§ 1º a 4º, da Constituição Federal, e no art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno.

A espécie sob exame, com efeito, cumpre o requisito previsto no inciso I do art. 60 da Lei Fundamental – apoio de no mínimo um terço dos membros da Casa de origem – sendo legítima a iniciativa. Não há óbice, igualmente, à sua tramitação, dês que vigora no país a plena normalidade democrática e o funcionamento regular das instituições. Não se vislumbra, por fim, ofensa a qualquer das cláusulas do núcleo imodificável da Carta Cidadã.

A proposta sob comento revela o propósito de fixar a melhor inteligência ao § 1º do Art. 17 da Constituição Federal, espancando qualquer dúvida quanto ao alcance da norma e restabelecendo a liberdade e autonomia dos partidos políticos em face da discutível decisão do Tribunal Superior Eleitoral que, através de resolução, impôs a verticalização nas coligações partidárias nas eleições de 2002.

Pelo exposto, manifesto meu voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 548, de 2002.

Sala da Comissão 17, março, 2005

Deputado INALDO LEITÃO
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, contra o voto do Deputado Vilmar Rocha, pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 548/2002, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Inaldo Leitão. Os Deputados Paulo Magalhães e Roberto Magalhães apresentaram votos em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Antonio Carlos Biscaia - Presidente, José Mentor e Roberto Magalhães - Vice-Presidentes, Ademir Camilo, Antonio Carlos Magalhães Neto, Benedito de Lira, Bosco Costa, Carlos Mota, Darci Coelho, Edmar Moreira, Ibrahim Abi-Ackel, Inaldo Leitão, Jamil Murad, João Almeida, João Paulo Cunha, José Divino, José Eduardo Cardozo, José Roberto Arruda, Jutahy Junior, Luiz Eduardo Greenhalgh, Luiz Piauhyllino, Marcelo Ortiz, Mendes Ribeiro Filho, Nelson Trad, Ney Lopes, Odair Cunha, Osmar Serraglio, Paes Landim, Paulo Afonso, Paulo Magalhães, Reginaldo Germano, Roberto Freire, Robson Tuma, Sandra Rosado, Sérgio Miranda, Sigmaringa Seixas, Vicente Arruda, Vicente Cascione, Wagner Lago, André de Paula, Ann Pontes, Átila Lira, Custódio Mattos, Fernando Coruja, Isaías Silvestre, Jaime Martins, João Fontes, João Grandão, José Pimentel, Júlio Delgado, Luciano Zica, Luiz Antonio Fleury, Luiz Couto, Mauro Benevides, Mussa Demes, Pauderney Avelino, Sandes Júnior e Sérgio Caiado.

Sala da Comissão, em 11 de maio de 2005

Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA
Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO ROBERTO MAGALHÃES

A norma constante do art. 4.º, § 1.º, da Resolução n.º 20.993, de 26/02/2002, do TSE, que deu lugar a Instrução n.º 55 a respeito de registros de candidatos, é **inconstitucional**, por contrariar os arts. 2.º, 5.º, II e 17, I, da Constituição Federal e o art. 6.º da Lei n.º 9.504, de 1997.

A norma regulamentar que impõe a verticalização das coligações partidárias viola frontalmente os princípios constitucionais da legalidade (art. 5.º, II, da CF) e o da separação de poderes (art. 2.º da CF).

O TSE tem apenas o poder de regulamentar as normas legais, de competência do Congresso Nacional em matéria eleitoral, e não substituir-se ao legislativo, editando normas de conteúdo, força jurídica e hierarquia correspondentes à lei. Não há como se confundir norma legislativa com norma regulamentar.

A interpretação dada ao art. 17, I, da CF, que só admite partidos políticos de caráter nacional, contrariou a legislação eleitoral e sua aplicação por muitos decênios, que reconhece a autonomia dos diretórios regionais e municipais partidários, para realizar coligações em atendimento às realidades locais.

As coligações partidárias de âmbito estadual e municipal não afrontam nem descaracterizam o caráter nacional dos partidos políticos, cujos diretórios nacionais podem intervir e desconstituir diretórios, tanto regionais quanto municipais.

É fundamental, nesta matéria, levar-se em conta as dimensões continentais do País, as peculiaridades regionais e locais, bem como a coexistência de três níveis de poder: o federal, o estadual e o municipal.

As ADINS que não foram conhecidas pelo STF, contra a Resolução n.º 20.993 de 2002, do TSE, decorreram de deliberações por maioria, vencidos os Ministros Sidney Sanchez, Ilmar Galvão, Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio, que entendiam ser a norma impugnada um ato normativo autônomo sem fundamentação em lei.

E a maioria dos Ministros não entrou no mérito da questão por considerá-la mera interpretação de lei ordinária, não conhecendo, assim, da ação.

Por sua vez, a argüição formulada pelo Deputado Miro Teixeira, de que a norma constante do art. 17, inciso I, da Constituição tem a natureza de cláusula pétrea, razão pela qual a PEC n.º 548, de 2002, não pode prosperar, deve ser rejeitada.

Efetivamente, as normas pétreas relacionadas na CF, art. 4.º, e que não podem sofrer emendamento são aquelas que pretendam abolir:

- I) a forma federativa de Estado;
- II) o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III) a separação dos poderes; e
- IV) os direitos e as garantias individuais.

Ora, a não verticalização das coligações partidárias nada tem a ver com aqueles princípios constitucionais.

Enfim, a PEC n.º 548 de 2002, além de atender os requisitos de admissibilidade, visa a defesa dos princípios constitucionais da legalidade (arts. 2.º e 5.º, II da CF) e da separação de Poderes (art. 2.º da CF), bem como as prerrogativas do Poder Legislativo e a autonomia dos partidos políticos.

O nosso voto, portanto, é pela aprovação do parecer do eminente Relator, no sentido da admissibilidade da PEC n.º 548, de 2002.

Sala da Comissão, em 28 de abril de 2005.

ROBERTO MAGALHÃES

Deputado Federal - PFL/PE

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 03 de maio de 2005.

Deputado PAULO MAGALHÃES

FIM DO DOCUMENTO
