

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER
SOBRE A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 548-A,
DE 2002**

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 548, DE 2002

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

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Pauderney Avelino

I – RELATÓRIO

A proposta de emenda à Constituição em epígrafe, oriunda do Senado Federal, altera o § 1º do art. 17 da Lei Maior, com a finalidade de incluir, no âmbito da autonomia partidária, a adoção dos 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, o primeiro signatário da proposta, o ilustre Senador Bernardo Cabral, cujos méritos são indiscutíveis, esclarece que o sentido do caráter nacional dos partidos políticos se opõe à sua estruturação meramente regional, sendo um equívoco a verticalização nacional compulsória das coligações em cada evento eleitoral.

Aprovada no Senado, a proposição veio à Câmara, tendo sido distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que a admitiu.

Por Ato da Presidência desta Casa, foi constituída a presente Comissão Especial, destinada a proferir parecer sobre o mérito da

proposição, de acordo com o § 2.º do art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Expirado o prazo para apresentação de emendas, nos termos do § 3.º do art. 202 da Lei Interna desta Casa, foram apresentadas duas emendas:

- a Emenda n.º 1, primeiro signatário o Deputado Eduardo Sciarra, que altera a redação do citado § 1.º do artigo 17 da Lei Maior para, ao invés de meramente afastar a obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas nos níveis federal, estadual e municipal, vedá-la;

- a Emenda n.º 2, primeiro signatário o Deputado João Almeida, na verdade um substitutivo global, uma vez que propõe a não alteração do multireferido § 1.º, mas o acréscimo de um novo parágrafo (§ 5.º) ao artigo 17 da Constituição Federal, deixando claro – independente da autonomia partidária, e na forma da lei – que os partidos políticos adotarão os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as circunscrições nacional, estadual ou municipal.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A assim chamada verticalização das eleições foi determinada por uma polêmica interpretação oriunda do Tribunal Superior Eleitoral que, por meio do § 1.º do artigo 4.º da Instrução n.º 55, aprovada pela Resolução n.º 20.993, de 26 de fevereiro de 2002, criou direito novo a pretexto de regular a Lei n.º 9.504/97 para o pleito de 2002, vedando aos partidos políticos que lançassem, isoladamente ou em coligação, candidato à eleição de Presidente da República, 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.

O entendimento do TSE contrapunha-se, frontalmente, ao disposto na Lei das Eleições, a qual estatui, em seu art. 6º, *caput*:

“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 partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.”

A reação do Congresso Nacional foi imediata: nas duas Casas foram apresentadas várias propostas, entre PEC, PLs e PDCs, visando resguardar a competência do Poder Legislativo em relação à matéria e estabelecer claramente que as coligações no nível nacional não definem as alianças nos outros níveis da federação, extirpando qualquer possibilidade de interpretação diferente. Um desses projetos, inclusive, foi de nossa autoria: o Projeto de Decreto Legislativo n.º 1620, de 2005.

Foi ajuizada por vários partidos políticos (PC do B, PL, PT, PSB e PPS) a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.626-7-DF, contra a referida norma da instrução do Tribunal Superior Eleitoral, por violação do disposto nos artigos 5.º, incisos II e LIV, 17, § 1.º, 22, I, e 48, *caput*, da Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal, por maioria, não conheceu da ação direta, em decisão assim ementada, *verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 4º DA INSTRUÇÃO N.º 55, APROVADA PELA RESOLUÇÃO N.º 20.993, DE 26.02.2002, DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. ART. 6º DA LEI N.º 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 CONSTITUCIONALIDADE.

Tendo sido o dispositivo impugnado fruto de resposta à consulta regularmente formulada por parlamentares no objetivo de esclarecer o disciplinarmente 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 n.º 2.243, Rel. Min. Marco Aurélio, ADI n.º 1.900, Rel. Min. Moreira Alves, ADI n.º 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.”
(STF – ADI 2626/DF – Rel. Min. Sidney Sanches – Rel. p/ acórdão Min. Ellen Gracie – j. 18.04.2004 – DJ 05.03.2004, p. 00013)

Reconhecida pela Suprema Corte, 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 princípios constitucionais como o do caráter nacional dos partidos políticos, parece-nos que só resta ao Congresso Nacional, para fazer valer sua competência legislativa, o recurso à proposta de emenda constitucional.

Promover alteração diretamente na Carta Magna é a única forma de garantir a liberdade de os partidos definirem suas coligações, impedindo que interpretações supervenientes alterem o escopo buscado pelo legislador.

É fundamental dirimir as controvérsias oriundas das polêmicas posições jurisprudenciais das mais altas Cortes pátrias, estabelecendo uma norma que dê segurança aos agentes políticos sobre quais são as regras em vigor, impedindo mudanças de última hora, que tumultuem o processo eleitoral. E a melhor forma para isso, neste momento, é aprovar a Proposta de Emenda à Constituição oriunda do Senado Federal.

Partidos com caráter nacional são partidos com existência legal na maior parte do território brasileiro; nada tendo a ver com coligações eleitorais. Partidos políticos são entidades perenes e devem, sempre, ter expressão nacional, para que sejam evitadas agremiações de natureza estritamente regional, típicas da chamada República Velha; coligações, ao

contrário, são alianças temporárias entre vários partidos políticos, sem qualquer estrutura permanente. A Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) define o caráter nacional dos partidos como o resultante do apoio de que trata o § 1º do seu art. 7º.

A própria Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997) contraria a multicitada interpretação ao disciplinar exclusivamente as coligações *dentro da mesma circunscrição*, não tratando daquelas feitas em circunscrições diversas. Sendo legalmente distintas as circunscrições, não poderiam ser estabelecidos vínculos entre as candidaturas respectivas.

Nesta Comissão Especial foram oferecidas duas emendas, visando ao aperfeiçoamento da proposta. As emendas devem ter sua admissibilidade examinada por esta Comissão. Com efeito, na forma regimental, cumpre-nos, então, examinar se foram apresentadas com apoio de, no mínimo, um terço dos Deputados (RICD, art. 202, § 3.º), requisito que, de acordo com os levantamentos realizados pela Secretaria desta Comissão, restou atendido. Por outro lado, não poderá a Constituição ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (CF, art. 60, § 1.º), circunstâncias que ocorrem no momento, eis que o país se encontra em plena normalidade político-institucional. Há que se considerar, ainda, a determinação constitucional de que não será objeto de deliberação proposta de emenda à Constituição tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais (CF, art. 60, § 4.º, I a IV). A proposição em exame, mesmo emendada, não afronta qualquer dessas vedações, sendo perfeitamente admissíveis ambas as emendas.

Ainda antes de entrar no exame do mérito de cada uma delas, chamamos a atenção para questão crucial para esta Comissão, que é a importância da celeridade na aprovação da matéria, pois as regras do jogo precisam ser firmadas com antecedência. A aprovação de emendas que alterem o mérito da proposta implicará obrigatoriamente o seu retorno à Casa iniciadora, retardando sua promulgação.

É por isso que rejeitamos a Emenda de nº 1. Embora sem dúvida alguma a substituição do termo “sem” pela expressão “vedada a” reforce o verdadeiro sentido da PEC, a própria justificativa do autor demonstra a mudança no significado da norma, não havendo como impedir o retorno da proposta ao

Senado, o que não nos interessa agora, sendo bastante boa a redação atual, suficiente para o que se intenta atingir.

No que concerne à Emenda de n.º 2, com todo o respeito ao seu autor, respaldado no pensamento do ilustre Ministro Celso de Mello, já expusemos aqui que, na conformidade do que expôs o Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n.º 2.626, não se pode correr o risco de deixar a matéria à regência infraconstitucional e mais uma vez ver surrupiada a competência legislativa do Congresso Nacional pelo Tribunal Superior Eleitoral. Seja por este motivo, seja pela propalada necessidade de aprovação célere da matéria, rejeitamos também a presente emenda.

Pelo exposto, manifestamos nosso voto pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição n.º 548, de 2002, e pela **rejeição** das duas emendas apresentadas nesta Comissão Especial.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado Pauderney Avelino
Relator