
Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

Coligações eleitorais: a vontade da Lei contra a vontade do TSE

Márcio Nuno Rabat

*Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados
Área de Ciência Política*

A recente e polêmica decisão do Tribunal Superior Eleitoral - TSE a respeito da vinculação entre as coligações partidárias estabelecidas para a eleição presidencial e as coligações estabelecidas para as eleições federais e estaduais aconselha a recapitular o processo legislativo que conduziu à formulação das determinações legais sobre a matéria. Essa recapitulação, por sua vez, serve de ponto de partida para alguns comentários sobre a Resolução do TSE que regulamentou a questão nas eleições de 1998 e sobre a novidade aos eleitores agora (em má hora) oferecida.

1. A norma da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições), que restringe a liberdade dos partidos na formação de coligações (art. 6º)

O precedente imediato da norma em discussão encontra-se na Lei nº 9.100, de 1995, que "estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996". Interessamos acentuar duas modificações trazidas pela Lei nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições), atualmente em vigor.

A primeira mudança a ser assinalada não se refere especificamente às coligações eleitorais, mas ao caráter, especial ou permanente, do diploma que estabelece normas para as eleições. Ao contrário da Lei nº 9.100, de 1995, e de leis anteriores, que se destinavam a regulamentar tão-somente as eleições ocorridas em ano específico, a Lei nº 9.504, de 1997, é de caráter permanente. Com isso, o processo eleitoral, em nosso país, avançou enormemente. Após as eleições de 1998 e de 2000, caminhávamos, em 2002, para o terceiro pleito consecutivo dentro de um quadro legal estável.

Ao contrário do que por vezes se tem ouvido e lido, a decisão do TSE constitui um retrocesso na reforma política. Afinal, uma das maiores conquistas, no âmbito da legislação eleitoral e partidária, fora justamente a consolidação de normas ao longo dos últimos pleitos, permitindo aos eleitores e partidos o conhecimento antecipado do contexto em que tomariam suas decisões: lei e jurisprudência pareciam sedimentadas. De repente, a poucos meses das eleições de 2002, descobre-se que aquela estabilidade, duramente alcançada, não mais existe, retornando o quadro de incertezas sobre as normas que regem as eleições no Brasil¹.

A outra mudança relevante para esta análise foi o abrandamento das restrições impostas aos partidos políticos no momento de estabelecerem coligações. Para bem compreendê-la, vale a pena comparar o art. 6º, *caput*, da Lei nº 9.100, de 1995, com o art. 6º, *caput*, da Lei nº 9.504, de 1997, que o substituiu. A norma de 1995 determinava:

"Art. 6º Serão admitidas coligações se celebradas conjuntamente para as eleições majoritárias e proporcionais e integradas pelos mesmos partidos, ou se celebradas apenas para as eleições majoritárias:

....."

Já a norma de 1997 apresenta a seguinte redação:

"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

¹ É oportuno registrar o muito que o Congresso Nacional avançou, nos últimos anos, no âmbito da chamada reforma política. A cidadania, em geral, é levada a acreditar que o Poder Legislativo pouco tem feito nessa matéria. Indicar o quanto há de inverdade nessa crença constitui um ato de justiça. Há que acentuar, desde já, que instituir normas gerais e permanentes para processo em que seus cambiantes interesses imediatos estão sempre em jogo constitui prova de desprendimento e responsabilidade dos parlamentares, mais talvez que em outras áreas, em que sua sobrevivência política não está tão diretamente envolvida.

os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário:

..... "

O cotejo dos dispositivos mostra a intenção do legislador de 1997 de flexibilizar as regras de coligação. A regra de 1995 vinculava peremptoriamente a coligação para a eleição de prefeito à coligação para a eleição de vereadores, e vice-versa, de forma a que se produzisse completa uniformidade entre ambas. A regra de 1997 flexibiliza essa vinculação em dois pontos.

Primeiro, como resulta diretamente da leitura do dispositivo, a coligação para a eleição proporcional fica menos estritamente vinculada à coligação para a eleição majoritária, já que é possível "formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário". Resta, contudo, uma relação de determinação que parte das eleições majoritárias para as proporcionais, decorrendo das primeiras o arco de alianças possíveis nas segundas.

Depois, como consequência necessária do primeiro ponto, se a coligação para a eleição proporcional pode conter menos partidos que a coligação para a eleição majoritária, esta não fica restrita, em sua formação, aos partidos que fazem parte da primeira. Na verdade, as eventuais restrições à formação de coligações em eleições majoritárias decorrem apenas de fatores presentes no próprio âmbito das eleições majoritárias; assim, por exemplo, um partido não pode, obviamente, participar de duas coligações distintas na disputa do mesmo cargo².

Ora, foi justamente essa dupla flexibilização que o legislador buscou - e fez plasmar na lei - em 1997: 1) submeter apenas parcialmente as coligações para eleições proporcionais a amarras advindas da composição das coligações para as eleições majoritárias; 2) libertar as coligações para eleições majoritárias de restrições advindas das coligações para as eleições proporcionais. Dei-

² Como se verá adiante, em breve comentário à Resolução nº 20.126, do TSE, um partido atualmente não pode, na mesma circunscrição, participar de coligações distintas em eleições majoritárias sequer no caso de se destinarem ao preenchimento de cargos diferentes.

xou clara, assim, a intenção de tornar a legislação menos restritiva da liberdade dos partidos políticos.

Assinale-se, desde já, o cuidado do legislador ao especificar, na norma de 1997, que os partidos políticos celebram coligações, de acordo com as regras do art. 6º, *caput*, da Lei das Eleições, "dentro da mesma circunscrição". Embora pudesse – ou devesse – constar da regulamentação das eleições municipais de 1996³, trata-se de especificação ainda mais relevante quando eleições se dão simultaneamente em circunscrições (o país e os estados) de natureza diversa, como em 1998.

2. Resolução nº 20.126, de 1998, do TSE: a interpretação que completa a Lei

Ao vincular as coligações para as eleições proporcionais ao arco de alianças partidárias estabelecido para as eleições majoritárias, dentro da mesma circunscrição, o legislador não resolveu uma questão importante, referente ao pleito em que a circunscrição é o estado (ou, por extensão, o Distrito Federal). É que, nesse caso, há as eleições do governador (em chapa conjunta com o vice-governador) e dos senadores, ambas majoritárias, e as eleições dos deputados federais e dos deputados estaduais (ou distritais), ambas proporcionais. Levanta-se a questão: em função de que eleições majoritárias são impostas restrições às coligações para as eleições proporcionais?

A Resolução nº 20.126, de 1998, do Tribunal Superior Eleitoral, resolveu a questão nos seguintes termos: "4. Não é admissível (...) pluralidade de coligações para eleição majoritária (Governador e Senador)". Com isso, em circunscrições onde, aparentemente, poderia haver duas coligações majoritárias distintas, deve haver apenas uma, ou duas compostas exatamente dos mesmos partidos, tornando-se, em ambos os casos, clara e unívoca a re-

³ Para impedir uma eventual interpretação que obrigasse os partidos a estabelecerem coligações "simétricas" em todos os municípios do país, em nome, por exemplo, do caráter nacional das agremiações partidárias.

ferência por que se deve pautar a formação de coligações para as eleições proporcionais. O relator da matéria, ministro Néri da Silveira, fundamentou a decisão em seu voto:

"Não tenho, em realidade, como viável se constitua uma coligação para Governador e outra diferente para Senador; de contrário, se diversos os grupos de agremiações partidárias, não seria possível atender à parte final do art. 6º referido [da Lei nº 9.504, de 1997], no sentido da constituição de duas ou mais coligações com vista ao pleito proporcional, ao se estipular que, aí, as coligações se façam dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário. Não autoriza, destarte, o texto legal se lhe confira exegese segundo a qual possam coexistir duas coligações no âmbito da eleição majoritária, com base no mesmo bloco de partidos".

Não era essa, talvez, a intenção do legislador, que pode ter sido enganado, na transposição da norma de 1995 para a de 1997, pelo fato de que, na eleição municipal, eleição majoritária se confunde com eleição para o Executivo, mas isso não se repete nas eleições que ocorrem nos estados, em que há eleições majoritárias para o Executivo (governadores) e para o Legislativo (senadores); se o escopo do legislador era vincular as coligações em eleições para o Legislativo às coligações em eleições para o Executivo, a fórmula usada nas eleições municipais já não poderia ser usada nas eleições federais e estaduais.

Há, eventualmente, outras interpretações possíveis da norma, que não a adotada em 1998. Mas a Justiça Eleitoral usou coerentemente de sua faculdade de regulamentar a legislação em seus aspectos menos claros. E o fez, tanto quanto posso ver, da melhor maneira.

3. Resolução nº 20.993, de 2002, do TSE: a interpretação que se contrapõe à Lei

A Resolução nº 20.993, que aprova a Instrução nº 55 - Classe 12ª - Distrito Federal (Brasília), a qual "dispõe sobre a escolha e o registro dos candidatos nas eleições de 2002", determina, em seu art. 4º, *caput* e § 1º:

"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 eleição 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).

....."

Nota-se facilmente que o *caput* do art. 4º da Resolução reproduz o *caput* do art. 6º da Lei das Eleições. Há colisão, contudo, entre suas disposições e as do § 1º acima transcrito. Nenhuma referência existe na norma legal que justifique qualquer vinculação das coligações estabelecidas nos estados (uma circunscrição) à coligação estabelecida no país (outra circunscrição). Para que a discrepância se evidencie, basta a leitura do art. 86 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral):

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

Observe-se que a circunscrição em que ocorre a eleição presidencial é distinta daquelas em que têm lugar todas as outras eleições.

4. O caráter nacional dos partidos políticos

Uma forma de explicar a decisão do TSE consistiria em deixar em segundo plano a norma legal e remeter-se diretamente para a referência constitucional ao caráter nacional dos partidos políticos. Nessa linha, recorde-se o teor do art. 17 da Constituição Federal:

"Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regi-

me democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I – caráter nacional;

.....”

A essa disposição constitucional, somam-se as normas da Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), que informam da necessidade de que seja comprovada a existência de apoio disseminado pelo território nacional para que um partido reivindique caráter nacional e possa registrar seu estatuto no TSE e para que possa ter acesso ao funcionamento parlamentar nas várias casas legislativas do país (arts. 7º, § 1º, e 13). Cabe, ainda, referência ao artigo da Lei dos Partidos que determina que “a ação do partido tem caráter nacional”⁴.

O que importa acentuar – e acentuar repetidas vezes – é que a determinação constitucional de que se observe o caráter nacional como preceito para a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos pode, eventualmente, ser usada como subsídio para a interpretação das normas legais sobre coligações partidárias, mas não se pode, de maneira nenhuma, fazer com que dela decorram, diretamente, tais normas. Além de não possuir incidência suficientemente precisa para esclarecer um ponto tão específico, a determinação constitucional sequer se refere ao funcionamento e à atuação política dos partidos, mas a sua “criação, fusão, incorporação e extinção”.

Suponho ser evidente que a Justiça Eleitoral não poderia, daquele preceito constitucional geral, fazer decorrer a exigência de “apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, ..., distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um míni-

⁴ Na verdade, nada indica que o art. 5º da Lei dos Partidos Políticos, ao usar a expressão “caráter nacional”, se contraponha diretamente à possível existência de partidos estaduais ou regionais, contrapondo-se, antes, à possibilidade de que um partido se deixe guiar por determinações vindas do estrangeiro. Atente-se para a transcrição completa do dispositivo: “A ação do partido tem caráter nacional e é exercida de acordo com seu estatuto e programa, sem subordinação a entidades ou governos estrangeiros”.

mo de dois por cento do total de cada um deles" para o funcionamento parlamentar do partido, nas casas legislativas federais, estaduais, distrital e municipais. No entanto, como a Lei dos Partidos Políticos (art. 13) estipula essa exigência, e só por isso, o Poder Judiciário pode referendar a regra⁵, que tem seu primeiro fundamento no inciso IV do art. 17 da Lei Maior.

Exatamente o mesmo fenômeno se repete com as coligações partidárias. É da norma legal que devem constar as regras para sua formação – e não de uma cláusula geral da Constituição. Caso contrário, a Justiça Eleitoral poderia decidir, por iniciativa própria, que as coligações, em cada município, para eleições de prefeitos e vereadores, deveriam estar vinculadas por regras que as tornassem, em alguma medida, uniformes em todo o país. Qualquer tentativa nesse sentido constitui indiscutível atentado contra o princípio da separação dos Poderes.

A Lei das Eleições, aliás, cuidou de garantir a supremacia das diretrizes nacionais dos partidos frente às decisões locais. Assim, como bem lembrou o ministro Sepúlveda Pertence, em voto vencido na decisão do TSE sobre a Consulta nº 715 – DF, a Lei estabeleceu, no art. 7º:

"Art. 7º

§ 2º *Se a convenção partidária de nível inferior se opuser, na deliberação sobre coligações, às diretrizes legitimamente estabelecidas pela convenção nacional, os órgãos superiores do partido poderão, nos termos do respectivo estatuto, anular a deliberação e os atos dela decorrentes.*

....."

Com esse dispositivo o legislador mostrou-se altamente sen-

⁵ No caso, aliás, apesar de constar de Lei, caberia ao Judiciário avaliar, antes, se o preceito legal não viola o princípio federativo consagrado na Constituição ao estabelecer, como parâmetro para o funcionamento parlamentar em câmaras municipais e em assembleias estaduais, o desempenho do partido político na eleição para a Câmara dos Deputados federal.

sível ao projeto histórico de dotar o país de partidos implantados em toda a sua extensão e à necessidade de dar às direções nacionais a capacidade de garantir-lhes unidade de ação. No entanto, essa unidade de ação, em política, passa por distinguir as peculiaridades regionais, caso contrário, não restaria sentido à caracterização constitucional do Brasil como República Federativa.

Por outro lado, da suposição de que as coligações nas eleições municipais se restringiriam aos limites impostos pelas coligações em eleições estaduais e federais, ou de que estas se restringiriam aos limites impostos pelas coligações em eleições presidenciais, resultaria tornar-se a norma do art. 7º, § 2º, acima transcrito, totalmente sem sentido – ou de sentido limitadíssimo, pois o que justificaria que a direção nacional se opusesse a uma coligação formada, no estado, pelos mesmos partidos que formam a coligação no país?

Nem cabe argumentar com a possibilidade, em abstrato⁶, de que as coligações em cada estado sejam radicalmente distintas entre si e em relação à coligação para a eleição presidencial, dada a existência de trinta partidos registrados e de 27 unidades federadas em que se realizam eleições, criando-se, a partir da constatação desse fato, uma visão catastrofista do sistema partidário brasileiro, na linha de pesquisadores estrangeiros e epígonos nacionais (ou vice-versa) que, com base em uma perspectiva a-histórica, flagraram o momento em que um sistema de partidos se des-

⁶ Assinalo que se trata de possibilidade em abstrato porque, em concreto, as coligações são naturalmente regidas pelos fatores políticos normais que fazem com que o leque de alianças de cada partido seja, em geral, não tão amplo, embora sujeito a variações decorrentes do momento político e da diversidade de nossa grande nação. Fato análogo ocorre nas votações da Câmara dos Deputados: em abstrato, as votações poderiam ser as mais incoerentes, dada a possibilidade de que cada partido se divida internamente em cada votação ou estabeleça alianças as mais variadas nas diversas votações que se sucedem. Sabe-se, contudo, que não é o que acontece: há padrões muito mais estáveis nessas alianças do que supõe nossa vã numerologia. Cf. a pesquisa de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, publicada no livro *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional* [Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999], especialmente o capítulo 3.

fazia para o surgimento gradual de outro, e concluíram pelo caráter desregrado de nossas instituições político-eleitorais.

5. A expressão "dentro da mesma circunscrição" inscrita no art. 6º, *caput*, da Lei das Eleições

Já vimos que, por força do art. 86, do Código Eleitoral, a eleição presidencial não ocorre na mesma circunscrição em que ocorrem as eleições dos governadores. A expressão "dentro da mesma circunscrição", contida no art. 6º, *caput*, da Lei nº 9.504, de 1997, remete inevitavelmente para aquele dispositivo do Código (que estipula, repita-se: "nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado") – e, por certo, foi lá colocada conscientemente⁷.

Como diria o poeta, há muitas formas pelas quais uma coisa está em outra⁸, mas certamente as eleições em que são escolhidos governadores e deputados não têm lugar dentro da mesma circunscrição em que é escolhido o presidente. A afirmação de que uma circunscrição contém a outra, porque o território de uma abrange o território de outra, é sumamente imprecisa. As circunscrições eleitorais delimitam realidades jurídicas distintas e independentes. Assim, as competências dos estados não estão dentro das competências da União, embora sejam exercidas sobre o mesmo território.

A coincidência temporal entre eleições em circunscrições distintas (as presidenciais, no país; as federais e estaduais, nos estados) leva a que, à primeira vista, se tenha a impressão de que uma deva condicionar a outra. Se as eleições estaduais e municipais coincidissem no tempo, possivelmente a mesma sensação so-

⁷ Talvez valha a pena indicar que não assessoriei a Comissão Especial que discutiu e propôs o texto da atual Lei das Eleições. Não se trata, aqui, portanto, de defender o próprio trabalho. Mas é de bom alvitre insistir na correção técnica e, até, na argúcia do legislador, que, com elegância, esclareceu os limites dentro dos quais se aplicam as regras sobre coligações.

⁸ Poema Sujo, de Ferreira Gullar: "cada coisa está em outra/ de sua própria maneira/ e de maneira distinta/ de como está em si mesma".

breviria, levantando-se a suposição de que as coligações para a eleição de prefeitos ficariam vinculadas à composição das coligações para a eleição de governadores. No entanto, o lapso temporal entre essas eleições deixa clara sua autonomia; do contrário, as coligações municipais de 2004 ficariam vinculadas às coligações estaduais de 2002. A autonomia, acentue-se, não decorre do lapso temporal entre os pleitos mas da distinta natureza deles — e da diversidade das circunscrições em que ocorrem.

Aliás, a própria expressão “dentro da mesma circunscrição” só faz sentido, no dispositivo em análise, se destinada a separar o que se faz em uma circunscrição do que se faz em outra circunscrição. Os 26 estados, o Distrito Federal e o país constituem, cada um, uma circunscrição autônoma — e não há dois deles sequer que sejam a mesma circunscrição. Infelizmente (ou felizmente), não há muito a dizer sobre o que é óbvio.

6. A extemporaneidade da decisão do TSE

Em anos recentes, era comum a Justiça Eleitoral ver-se frente a legislação publicada nos últimos dias de setembro para normatizar eleições que se realizariam no começo de outubro do ano seguinte. Com isso, o Congresso Nacional contribuía para que subsistisse uma certa indefinição a respeito da interpretação a ser dada a cada um dos dispositivos das leis eleitorais. Ainda assim, acredito que nada de tão inesperado, ou de tão graves consequências, tenha sido decidido pela Justiça Eleitoral em ano eleitoral. Daí a inevitável estupefação frente a inovação dessa magnitude, vinda a lume meses antes das eleições, em nome de uma lei em vigor há quatro anos e meio, e já aplicada em 1998⁹.

⁹ Para piorar o quadro, torna-se mais evidente a cada dia que os desdobramentos jurídicos e políticos da decisão inicial são imprevisíveis e assim permanecerão até a realização do pleito, e depois. Comprova-se que a lógica jurídica, sofisticando-se embora, não colide com a lógica do bom senso: a essa altura do campeonato, nenhuma mudança radical das regras é cabível e toda mudança é suspeita.

O legislador constituinte, ao estabelecer, no art. 16 da Constituição Federal, a impossibilidade de alteração do processo eleitoral ao longo do ano imediatamente anterior aos pleitos, mostrou sabedoria. Não se trata, apenas, de evitar manipulações intencionais das regras por parte de grupos que, ocupando já posições institucionais decisivas no aparelho do Estado, busquem impedir (fisiologicamente, como era costume dizer em um passado não muito distante) a alternância no governo. A estabilidade se destina, também, a garantir alguma previsibilidade às articulações políticas e, até, a facilitar um mínimo de cordialidade entre os contendores; a incerteza quanto às regras do jogo torna-se insuportável quando os motivos para a desconfiança sobre a legitimidade dos meios usados no embate eleitoral se multiplicam.

Os acontecimentos posteriores à primeira manifestação oficial sobre a mudança em curso – entenda-se, a truculência crescente da campanha – reforçaram a percepção de que a decisão inicial do Tribunal Superior Eleitoral foi extemporânea, além de equivocada. É de se esperar que, antes mesmo da publicação deste artigo, o Supremo Tribunal Federal efetue uma correção de rumos. Será uma atitude de alto valor jurídico e inestimável conteúdo democrático. E trará algum conforto aos que se encontram em estado de desespero cívico.