



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 2 Número 2 jan./abr. 2006



VERTICALIZAÇÃO NAS ELEIÇÕES

Em fevereiro de 2002, o Tribunal Superior Eleitoral respondeu a uma consulta, de deputados federais, sobre se poderia um determinado partido celebrar coligação, para a eleição de presidente da República, com outras agremiações e, ao mesmo tempo, coligar-se, nos estados, com terceiros partidos que tivessem candidato diverso à Presidência.

O relator, o então Ministro Garcia Vieira, entendeu devesse ser negativa a resposta.

Para o Ministro Sepúlveda Pertence, que ficou vencido, o “caráter nacional” das agremiações, imposto pela Constituição, não tornaria imperativo para todo e qualquer partido “a adoção de uma estrutura politicamente centralizada: pelo contrário, a mesma Constituição assegura a cada um deles ‘autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento’.

E concluiu: “O pluralismo político – que é um dos fundamentos da República – aborrece a unificação compulsória de um modelo de organização e decisão partidárias.”

Para o Ministro Nelson Jobim, no entanto, a condição de caráter nacional, tanto da Constituição como da lei, seria “incompatível com coligações híbridas, que não respeitem o paradigma nacional”. Esse, segundo ele, seria o caminho para o fortalecimento das agremiações, como instrumentos nacionais da democracia brasileira, e a “opção do sistema legal brasileiro, que luta contra os vícios regionalistas que vêm do início da República”.

E vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo Teixeira, o Tribunal fixou, como se denominou na imprensa, a “verticalização”, que valeu para as eleições que se realizaram em 2002.

Em fevereiro do corrente ano, o Congresso aprovou emenda constitucional que determinou o fim da regra. E, irresignando-se contra a aplicação da emenda para as eleições de outubro próximo, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs ação direta de inconstitucionalidade, julgada em sessão plenária da Suprema Corte de 22 de março último. O STF, por maioria, julgou procedente a ação, entendendo que o § 1º do art. 17 da Constituição, com a redação dada pela Emenda nº 52, não se aplicaria às eleições do corrente ano.

Transcrevem-se, a seguir, alguns dos votos que bem explicitam a controvérsia, tão rica, e que tanto agitou nossa cena eleitoral e partidária.

RESOLUÇÃO-TSE Nº 21.002 (26.2.2002)

Consulta Nº 715 – Classe 5ª – Distrito Federal (Brasília).

Relator: Ministro Garcia Vieira.

Consulente: Miro Teixeira e outros.

Consulta. Coligações.

Os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador de estado ou do Distrito Federal, senador, deputado federal e deputado estadual ou distrital com outros partidos políticos que tenham, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial.

Consulta respondida negativamente.

Vistos, etc.,

Resolvem os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo Teixeira, responder negativamente à consulta, nos termos do voto do relator, que fica fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 26 de fevereiro de 2002.

Ministro NELSON JOBIM, presidente

Ministro GARCIA VIEIRA, relator

Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, vencido

Ministro SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, vencido

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GARCIA VIEIRA: Senhor Presidente, os deputados federais Miro Teixeira, José Roberto Batochio, Fernando Coruja e Pompeo de Mattos formulam consulta a este Tribunal, com amparo no art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral, nos seguintes termos:

Pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para eleição de presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos (E, F e G, que também possuem candidato à Presidência da República) visando à eleição de governador de estado da Federação?

A Assessoria Especial da Presidência (Aesp), após transcrever os textos disciplinadores da matéria, sugeriu resposta negativa à questão suscitada, ante o entendimento consubstanciado na Resolução nº 20.121, de 12.3.98, de que foi relator o Ministro Néri da Silveira.

O Ministério Público ofereceu parecer no sentido de que seja a consulta respondida positivamente.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO GARCIA VIEIRA (relator): Senhor Presidente, perguntam os consulentes: “Pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para eleição de presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos (E, F e G, que também possuem candidato à Presidência da República) visando à eleição de governador de estado da Federação?”.

O art. 6º, *caput*, da Lei nº 9.504, de 30.9.97, estabelece, *verbis*:

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.

Depreende-se do dispositivo legal citado que:

a) os partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, podem celebrar coligações para a eleição majoritária, proporcional, ou para ambas;

b) neste último caso (celebração de coligações para eleição majoritária e proporcional), o legislador autoriza os partidos políticos a formarem mais de uma coligação para a eleição proporcional entre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário;

c) os partidos políticos que celebrarem coligações para eleição majoritária, proporcional ou para ambas não podem formar mais de uma coligação para a majoritária. O legislador só autorizou formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional e entre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

Assim, se um determinado partido (A) celebrar coligação para a eleição de presidente da República (majoritária) com os partidos (B, C e D), não podem, ao mesmo tempo, celebrar coligação com os partidos (E, F e G) que também possuem candidato a presidente da República, visando à eleição de governador do estado (majoritária). Ele só poderia formar coligação em eleição proporcional e com partidos integrantes da coligação para a eleição majoritária e proporcional.

Não podemos nos esquecer de que, como o legislador constitucional exige (art. 17, I) tenham os partidos políticos caráter nacional, e não estadual ou municipal, e isto ocorreria se permitíssemos que um partido (A), após celebrar coligação para a eleição de presidente da República com outros partidos (B, C e D), ao mesmo tempo celebrasse coligação com terceiros partidos (E, F e G) que também possuem candidatos a presidente da República. É claro que os candidatos a presidente podem ser diversos e, então, ocorreria o absurdo de termos uma coligação com diversos candidatos a presidente da República. Esta colenda Corte, na Resolução nº 20.126, de 12.3.98, relator eminente Ministro José Néri da Silveira, à unanimidade, entendeu que:

Coligações. Lei nº 9.504, de 3.9.97, art. 6º. 2. É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligação para eleição majoritária ou proporcional ou para ambas. 3. Quando partidos políticos ajustarem coligação para eleição majoritária e proporcional, ou seja, “para ambas”, só nessa hipótese, poderão ser formadas coligações diferentes para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário. 4. Não é admissível, entretanto, pluralidade de coligações

para eleição majoritária (governador e senador). Se seis partidos constituírem coligação ao pleito de governador, não será viável, por exemplo, que, apenas, quatro dentre esses partidos políticos formem coligação diferente para a disputa majoritária do cargo de senador. Nada impedirá, entretanto, que a coligação se limite, tão-só, à eleição de governador, disputando cada partido integrante da coligação, com candidato próprio, o Senado, ou desistindo de concorrer a este cargo. O mesmo poderá suceder se a coligação majoritária se restringir à disputa do pleito de senador, hipótese em que cada partido dessa coligação terá direito a concorrer com candidato próprio a governador, ou não disputar o pleito a este último cargo. 5. Relativamente à eleição proporcional, em que se admitem coligações diferentes dentre os partidos integrantes da coligação majoritária, será cabível a existência de uma ou mais coligações para a eleição de deputado federal, o mesmo se afirmando quanto a deputado estadual, sendo ainda possível que partido componente da coligação à eleição majoritária delibere, em convenção, disputar, não coligado, o pleito proporcional, ou para deputado federal, ou para deputado estadual, ou para ambos. Da mesma forma, não há empecilho jurídico no sentido de partido da coligação majoritária, compondo-se com outro ou outros, dessa mesma aliança, para eleição proporcional federal, resolva constituir lista própria de candidatos à Assembléia Legislativa. Pode, à evidência, a coligação majoritária disputar, com sua composição integral, também, o pleito proporcional federal, ou estadual, ou ambos. 6. O que não se tem por admissível, em face do art. 6º da Lei nº 9.504/97, existente coligação majoritária, é a inclusão de partido a ela estranho, para formar com integrante do referido bloco partidário aliança diversa destinada a disputar eleição proporcional. 7. O art. 6º da Lei nº 9.504/97, embora estabelecendo ampla abertura, quanto às composições partidárias ao pleito proporcional, adotou, todavia, parâmetro inafastável, qual seja manter-se fechada a aliança partidária que ampara a eleição majoritária, admitindo que, na sua intimidade, os partidos dela integrantes se componham, para a eleição proporcional, como for da conveniência de cada um, dentro da circunscrição. Desse modo, o grupo de partidos constituído, a sustentar a eleição majoritária, disporá, entre si, como for de interesse de cada agremiação, no que concerne ao pleito a deputado federal e deputado estadual.

Assim sendo, a resposta é não.

VOTO (VENCIDO)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Senhor Presidente, dispõe o art. 23, IX, do Código Eleitoral, competir ao TSE “*expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste código*”.

Cuida-se de competência normativa, mas de hierarquia infralegal.

O juízo de *conveniência*, confiado ao TSE, tem por objeto a *expedição ou não* da instrução, não o seu conteúdo.

Este, destinado à execução do código – e, obviamente, a todo o bloco da ordem jurídica eleitoral –, está subordinado à Constituição e à lei.

É verdade – além de explicitar o que repute implícito na legislação eleitoral, viabilizando a sua aplicação uniforme – pode o Tribunal colmatar-lhe lacunas técnicas, na medida das necessidades de operacionalização do sistema gizado pela Constituição e pela lei.

Óbvio, entretanto, que não as pode corrigir, substituindo pela de seus juízes a opção do legislador: por isso, não cabe ao TSE suprir lacunas aparentes da Constituição ou da lei, vale dizer, o *silêncio eloqüente* de uma ou de outra.

A Constituição da Costa Rica de 1949, ao que suponho, o primeiro país – depois do Brasil, em 1932 – a entregar a um Tribunal o comando do processo eleitoral, foi mais longe que nós: não criou para o mister um Tribunal *Superior* – sujeito, portanto, à jurisdição da Suprema Corte – mas, sim, o Tribunal *Supremo de Elecciones* (art. 99 ss.), cujas decisões, por conseguinte, “*no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato*” (art. 103).

Ao seu TSE, supremo, a Constituição da Costa Rica outorgou também poder normativo, competindo-lhe “*interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral*” (art. 102,3): porque adstrito, porém, à interpretação da Constituição e das leis, esse poder normativo – embora *supremo* na órbita judicial – não obstante, também não é primário, mas secundário, posto que subordinado às normas superiores que *interpreta*, mas não pode *alterar*.

Certo, quando se confere a determinado órgão estatal o poder de interpretar as normas *superiores* e, conseqüentemente, de *criar* a norma *inferior* com força *obrigatória e incontestável*, é *inelidível* a conclusão de Kelsen¹ de que “*nunca pode existir qualquer garantia absoluta de que a norma inferior corresponde à norma superior*”, e que, portanto, “*a decisão*

¹ KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. Trad. Martins Fontes. Brasília: UnB, 1990. p. 156.

de um Tribunal de última instância não pode ser considerada como sendo antijurídica na medida em que tem de ser considerada como uma decisão de Tribunal". É fato que decidir se existe uma norma geral que tem de ser aplicada pelo Tribunal e qual é o conteúdo dessa norma são questões que só podem ser respondidas juridicamente por esse Tribunal (se for um Tribunal de última instância); mas – adverte em seguida o mestre da Escola de Viena – “não justifica a suposição de que não existem normas gerais determinando as decisões dos tribunais, de que o Direito consiste apenas em decisões de tribunais”.

É dizer que, da inconstitucionalidade de sua interpretação – da qual dispõe o TSE costa-riquenho e de que, em grau inferior, dispomos nós, sujeitos unicamente à censura constitucional da Suprema Corte –, não se extrai a dispensa do dever de fidelidade à norma superior à qual estamos vinculados.

Fidelidade, é certo, que não exonera os juízes da “triste responsabilidade de errar por último”, a que aludiu Ruy, porque podem errar sem sanção: o que, entretanto, não escusa o “erro consciente”.

Permiti-me essas considerações – posto me arriscando à repetição do óbvio –, para deixar claro como, a meu ver, não pode o TSE se deixar envolver na polêmica, que vem agitando homens públicos e jornalistas políticos, sobre se seria ou não conveniente que se viesse a impor a simetria ou a coerência entre as coligações que se constituíssem para a disputa da eleição presidencial e as que se formassem para as eleições majoritárias e proporcionais a serem travadas no âmbito de cada estado-membro: antes é preciso saber se o problema já encontra solução unívoca na legislação eleitoral.

Estou convencido de que a resposta é afirmativa, à luz do art. 6º da Lei nº 9.504/97, único dispositivo legal pertinente à questão:

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.

A cláusula “dentro da mesma circunscrição” traçou o limite intransponível do âmbito material de regência de tudo quanto no preceito se dispõe.

O conceito de circunscrição eleitoral é inequívoco no código:

Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o país, nas eleições federais e estaduais, o estado; e nas municipais, o respectivo município.

Circunscrição, aí, não é uma entidade geográfica: é jurídica. A cada esfera de eleição – e só para o efeito dela – corresponde uma circunscrição.

A circunstância de a eleição presidencial – que tem por circunscrição todo o país – realizar-se na mesma data das eleições federais e estaduais na circunscrição de cada estado (Lei nº 9.504/97, art. 1º, p. único, I) é acidental e não afeta a recíproca independência jurídica das respectivas circunscrições, nem dá margem ao raciocínio, de sabor geográfico, de que o território do país compreende os territórios das unidades federadas.

Dessa nítida demarcação do suposto normativo do art. 6º da lei resulta – de relevo decisivo para a questão aventada – que a vedação, que dele se extrai, de coligações assimétricas ou incongruentes, só incide em cada uma das três esferas da Federação em que se hajam de realizar simultaneamente um ou mais pleitos majoritários e uma ou mais eleições pelo sistema proporcional.²

Vale dizer que a lei não permite inferir, da coligação entre determinadas agremiações para a eleição presidencial, a vedação de que qualquer delas venha a se coligar com partidos diferentes para as eleições estaduais a realizarem-se simultaneamente.³

Ora, no sistema brasileiro, só há uma eleição de âmbito nacional – aquela para presidente da República, que implica a do candidato a vice-presidente, registrado com o vencedor –; do que resulta que, com relação a ela, o art. 6º da Lei nº 9.504/97 só contém uma regra, a da liberdade da formação de coligações para disputá-la, da composição das quais não advém restrição alguma a que os partidos respectivos venham a disputar em outra circunscrição – vale dizer, normalmente, na de cada um dos estados e do Distrito Federal – as eleições locais, isoladamente ou coligados a partidos diversos dos seus aliados nacionais.⁴

Pondere-se, de outro lado, que, se fosse o inverso o significado do seu art. 6º, a Lei nº 9.504/97 teria necessariamente de impor que o processo de

² Ver Adendo I.

³ Ver Adendo II.

⁴ Ver Adendo III.

formação de coligações, escolha e registro de candidatos ao pleito nacional anteceder o relativo às eleições estaduais, o que, entretanto, não se dá: adstringe-se a lei a fixar um período único – de 10 a 30 de junho do ano das eleições – para a realização das convenções nacionais e estaduais e para o pedido do registro dos candidatos selecionados.

Ao que me parece evidente na legislação eleitoral ordinária, há os que contraponham a norma constitucional que impõe aos partidos o *caráter nacional* (CF, art. 7º, I).

Não me convenço de que o preceito – cujo significado histórico foi apenas o de proscrever a criação de agremiações partidárias *locais*, a exemplo da Primeira República – baste para levar à inconstitucionalidade da legislação.

O *caráter nacional* não torna imperativo para todo e qualquer partido a adoção de uma estrutura politicamente centralizada: pelo contrário, a mesma Constituição assegura a cada um deles “*autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento*”.

Autonomia, penso, que impede à própria lei e, com mais razão, à Justiça Eleitoral, que dite coerência ortodoxa das seções estaduais à composição da coligação para as eleições presidenciais em que se haja engajado a legenda.

Recorde-se que, embora prescrevendo devam os estatutos partidários conter *normas de fidelidade e disciplina partidárias*, a Constituição deixou a cada agremiação imprimir-lhes maior ou menor grau de centralismo e rigidez.

Por isso, tenho por consentânea com as diretrizes autonômicas das linhas constitucionais do sistema partidário o que ditou o art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.504/97:

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.

O dispositivo reforça a inteligência que empresto ao art. 6º da mesma lei: precisamente porque nesse não se impôs a transferência, da circunscrição total para as parciais, da composição da coligação nacional, o art. 7º, § 2º, deixou a cada convenção nacional decidir a respeito.

A essa opção legislativa – que entendo derivar do princípio de autonomia partidária da Constituição – não ousou substituir minha visão de como se deveriam organizar e funcionar os partidos.⁵

Por fim, uma consideração final de prudência.

A Lei nº 9.504 é de 1997 e já regeu, portanto, as eleições gerais de 1998.

Nessas, o art. 6º foi interpretado e aplicado no sentido da desvinculação entre as coligações federais e as estaduais.

Recordo, a título de exemplo, que o PSDB e o PT, aos quais filiados os dois candidatos mais votados para presidente da República, não obstante, formaram a coligação que elegeu o governador do Estado do Acre.

A lei não sofreu alterações. E a que hoje acaso viesse a ser editada não mais incidiria no processo eleitoral do corrente ano, por força do art. 16 da Constituição, inovação salutar inspirada na preocupação de qualificada estabilidade e lealdade do devido processo eleitoral: nele a preocupação é especialmente de evitar que se mudem as regras do jogo que já começou, como era freqüente, com os sucessivos *casuísmos*, no regime autoritário decaído.

A norma constitucional – malgrado dirigida ao legislador – contém princípio que deve levar a Justiça Eleitoral a moderar eventuais impulsos de viradas jurisprudenciais súbitas, no ano eleitoral, acerca de regras legais de densas implicações na estratégia para o pleito das forças partidárias.

Por isso, ainda na hipótese de dúvida, o meu voto penderia, a essa altura, pela preservação do entendimento precedente.

Mas de minha parte, não tenho dúvida: o meu voto é pela resposta *afirmativa* à consulta.

Adendo

Acrescento ao voto lido na sessão administrativa as breves notas seguintes, acerca de alguns pontos dos votos vencedores, que questionei na discussão e não foram taquigrafadas.

Nada diz com a hipótese desta consulta, *data venia*, a solução dada na Resolução-TSE nº 20.121, 12.3.98, rel. o em. Ministro Néri da Silveira: nela, cuidava-se da congruência das coligações formadas, em cada estado, para a eleição do governador e dos senadores; tratava-se, pois, de eleições disputadas, não apenas simultaneamente, mas também – aí, sim – *dentro da mesma circunscrição*.

⁵ Ver Adendo IV.

II

Em favor da tese majoritária, invocou-se decisão do TSE – confirmada pelo STF – que reputou inelegível a cunhada do governador para vereadora de município do mesmo estado, à luz do art. 14, § 7º, da Constituição.⁶

Ao contrário do que se alega, *data venia*, o precedente recordado é de todo impertinente à solução desta consulta.

Além de não se confundirem os conceitos de *territórios de jurisdição*, do art. 14, § 7º, da Constituição, com o de *circunscrição eleitoral*, utilizado no art. 6º da Lei nº 9.504/97 e definido no art. 86 do Código Eleitoral – as decisões de então do TSE e do STF não se fundaram no erro conspícuo de que, na Federação, a *jurisdição* do governador do estado compreendesse juridicamente a dos seus municípios.

Ao contrário do meu voto no TSE, acolhido pelo STF, o que se extrai é a distinção recíproca dos três ordenamentos que, no Estado Federal, incidem sobre cada território municipal:

É preciso atentar – dissera eu no TSE – para a expressão do art. 14, § 7º, *território da jurisdição do titular*. Elementar, em matéria de federalismo, a pluralidade de ordenamentos no mesmo território. Portanto, em cada território municipal há, na expressão tecnicamente imprópria, mas consagrada neste preceito de inelegibilidade, *jurisdição*, a um tempo, da União, do estado e do município respectivos. Portanto, o território do município, onde se fere a eleição para vereador, está sim, *data venia*, no território da jurisdição do governador.

“No mesmo território, em consequência” – acentuou, de sua vez, o em. Ministro Carlos Velloso – “no território do município, três ordens federativas exercem o seu poder: a União, o estado e o município”.

Nem por isso, entretanto, deixam de ser ordens distintas e, só por isso, se tem uma Federação.

Portanto, se se pretende aplicar *mutatis mutandis* o aresto à presente consulta, ele viria a favor do meu voto, e não contra ele.

Similarmente, na estrutura do sistema eleitoral, ninguém nega que, territorialmente, a circunscrição das eleições presidenciais – o país –

⁶ “Art. 14 [...]”

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, os cônjuges e os parentes, consanguíneos ou afins até o segundo grau ou por adoção, do presidente da República, do governador do estado ou territórios, do Distrito Federal, de prefeito [...]”

compreende a das demais eleições para o Congresso Nacional e para os mandatos eletivos estaduais – que é o estado –, assim como essa corresponde à soma das circunscrições municipais respectivas.

O que, entretanto, não desmente a recíproca impermeabilidade jurídica das três circunscrições: malgrado sejam parcialmente superpostos os respectivos territórios, demarca cada uma das circunscrições o âmbito não só espacial, mas também do colégio eleitoral de pleitos distintos.

A acidentalidade da coincidência *no tempo* das eleições presidenciais e a das que se ferem nas circunscrições dos estados e do Distrito Federal implica assim que ambas se passem *dentro da mesma circunscrição* para os efeitos restritivos da liberdade de coligação do art. 6º da Lei nº 9.504/97.

III

Assentada a premissa – para mim, equivocada – de que a eleição presidencial e a dos governadores e senadores se travariam *dentro da mesma circunscrição*, os votos majoritários incluem todas elas na menção do art. 6º da Lei nº 9.504 à *eleição majoritária*: insisto, *data venia*, em que, a ser assim, como essas – conforme o sistema vigente (Lei nº 9.504/97, art. 1º, p. único, I) – são *todos* os pleitos majoritários simultâneos, seria inteiramente ociosa, no mesmo dispositivo, a cláusula *dentro da mesma circunscrição*.

IV

Com todas as vênias, constitui um resíduo autoritário – frontalmente incompatível com a clara opção constitucional pela autonomia dos partidos – tentar impor – por lei ou pela interpretação voluntarista dela – um grau preordenado de maior ou menor centralização política a todos eles, às agremiações de quadro ou de massa, às formadas em torno de um líder nacional carismático como às constituídas pela *federação* de lideranças regionais.

Para mim, a organização e a forma de decisão diversificada de cada partido interessam ao militante, que a ele se pretende filiar, e a cada eleitor para orientar o seu voto.

O *pluralismo político* – que é um dos fundamentos da República – aborrece a unificação compulsória de um modelo de organização e decisão partidárias.

De qualquer sorte, tenho dúvidas sobre se da decisão ora tomada não resulta, em nome do fortalecimento do *caráter nacional* dos partidos, a perda de transparência do processo eleitoral, estimulando dissimulações de toda a ordem.

Adolescente, acompanhei – esclarecido por meu saudoso pai – as eleições gerais de 1950 e aprendi – com o célebre episódio da *cristianização* – como as forças políticas reais sabem compor-se, conforme, contra ou apesar da lei e dos tribunais.

Os tempos mudaram. Mas nem tanto...

VOTO

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM:

1. A hipótese da consulta

A questão posta pela consulta se resume na legalidade, ou não, de os partidos políticos celebrarem coligação para as eleições majoritárias e proporcionais, nos estados federados, assimétrica em relação à coligação para a eleição presidencial.

Desenvolvo a hipótese assimétrica da consulta:

(1) os órgãos nacionais competentes dos partidos A, B, C e D celebram coligação, na esfera nacional (CN-1), e indicam um candidato a presidente da República (PR-1);

(2) os órgãos nacionais competentes dos partidos E, F e G celebram coligação, na esfera nacional (CN-2), e indicam um candidato a presidente da República (PR-2);

(3) em um estado:

(3.1) os órgãos estaduais dos partidos B, C e D celebram coligação (CE-1) para as eleições majoritárias – governador (G-1) e senadores – e também para as eleições proporcionais;

(3.2) o órgão estadual do partido A celebra coligação (CE-2) com os partidos E, F e G para as eleições majoritárias – governador (G-2) e senadores – e também para as eleições proporcionais.

TABELA

NACIONAL	ESTADO FEDERADO
CN-1) $A + B + C + D \Rightarrow$ CANDIDATO PR-1	CE-1) $B + C + D \Rightarrow$ CANDIDATO G-1
CN-2) $E + F + G \Rightarrow$ CANDIDATO PR-2	CE-2) $A + E + F + G \Rightarrow$ CANDIDATO G-2

Nessa hipótese, o partido *A* integra uma coligação nacional (CN-1) que tem candidato à Presidência da República (PR-1).

Já no estado federado, o mesmo partido *A* integra uma coligação (CE-2) que tem candidato ao governo do estado (G-2), cujos demais partidos, dessa mesma coligação estadual (*E*, *F* e *G*), têm candidato a presidente da República diverso (PR-2).

2. As situações criadas pela hipótese

Admitida essa combinação, ter-se-ão, na campanha eleitoral, três situações distintas, na qual deverá prevalecer uma.

Ou a coligação estadual CE-2 ($A + E + F + G$) promoverá a campanha, para a Presidência da República, dos dois candidatos (PR-1 e PR-2).

Ou o partido *A*, no estado federado específico, promoverá a campanha para presidente da República do candidato PR-1, de sua coligação nacional (CN-1), enquanto os demais partidos da coligação estadual CE-2 ($E + F + G$) promoverão a campanha do candidato a presidente da República PR-2, que é oposição ao candidato PR-1, apoiado pelo partido *A*.

Ou, ainda, o partido *A*, no estado, promoverá a campanha para presidente da República para o candidato PR-2, apoiado pelos partidos por sua coligação estadual (CE-2), fazendo oposição ao candidato PR-1, apoiado por sua coligação nacional (CN-1).

A opção por uma dessas situações será objeto de pacto no momento da formação da coligação estadual (C-2).

É evidente que, a partir da possibilidade de assimetria, outras combinações poderão ocorrer.

Lembro, por exemplo, que o partido *B* poderá integrar uma terceira coligação estadual (CE-3), cujos demais partidos dessa mesma coligação estejam coligados em torno de um terceiro candidato à Presidência da República (PR-3).

E, assim, sucessivamente.

Observo que, em tese, temos 30 partidos que podem indicar candidatos a presidente da República, porque têm registro.⁷

Por outro lado, temos 27 unidades federadas (26 estados e o Distrito Federal).

O número total de partidos, combinado com o número total de unidades federadas, possibilitaria, em tese, a instauração de incontáveis coligações assimétricas, com as mais diversas configurações e combinações.

Esse é o problema suscitado pela consulta.

3. Análise

A análise e resposta à consulta devem ter, como paradigma, a *perspectiva jurídico-eleitoral*.

Nada de *perspectiva político-eleitoral* – conveniências partidárias para as eleições.

⁷ (01) PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro
 (02) PTB: Partido Trabalhista Brasileiro
 (03) PDT: Partido Democrático Trabalhista
 (04) PT: Partido dos Trabalhadores
 (05) PFL: Partido da Frente Liberal
 (06) PL: Partido Liberal
 (07) PCdoB: Partido Comunista do Brasil
 (08) PSB: Partido Socialista Brasileiro
 (09) PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira
 (10) PTC: Partido Trabalhista Cristão (antigo PRN)
 (11) PSD: Partido Social Democrático
 (12) PSC: Partido Social Cristão
 (13) PMN: Partido da Mobilização Nacional
 (14) Prona: Partido de Reedificação da Ordem Nacional
 (15) PRP: Partido Republicano Progressista
 (16) PPS: Partido Popular Socialista (antigo PCB)
 (17) PV: Partido Verde
 (18) PTB: Partido Trabalhista do Brasil
 (19) PPB: Partido Progressista Brasileiro (fusão de PPR + PP)
 (20) PSTU: Partido Socialista dos Trab. Unificado (antigo PRT)
 (21) PCB: Partido Comunista Brasileiro
 (22) PST: Partido Social Trabalhista
 (23) PRTB: Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
 (24) PHS: Partido Humanista da Solidariedade (antigo PSN)
 (25) PSDC: Partido Social Democrata Cristão (antigo PDC)
 (26) PCO: Partido da Causa Operária
 (27) PTN: Partido Trabalhista Nacional
 (28) PAN: Partido dos Aposentados da Nação
 (29) PSL: Partido Social Liberal
 (30) PGT: Partido Geral dos Trabalhadores

A questão há que ser examinada a partir do sistema constitucional e legal. E, assim, passo a examinar o tema.

3.1. A consulta nº 382 (Néri da Silveira)

O TSE, em 12 de março de 1998, respondeu à Consulta nº 382.

Essa consulta dizia respeito à relação entre coligação para a eleição majoritária estadual e coligação para as eleições proporcionais.

Leio sua ementa:

Coligações. Lei nº 9.504, de 30.9.97, art. 6º.⁸

[...]

2. É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligação para eleição majoritária ou proporcional ou para ambas.

3. Quando partidos políticos ajustarem coligação para eleição majoritária e proporcional, ou seja, “para ambas”, só nessa hipótese *poderão ser formadas coligações diferentes para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário*.

4. Não é admissível, entretanto, pluralidade de coligações para eleição majoritária (governador e senador). Se seis partidos constituírem coligação ao pleito de governador, não será viável, por exemplo, que, apenas, quatro dentre esses partidos políticos formem coligação diferente para a disputa majoritária do cargo de senador. Nada impedirá, entretanto, que a coligação se limite, tão-só, à eleição de governador, disputando cada partido integrante da coligação, com candidato próprio, o Senado, ou desistindo de concorrer a este cargo. O mesmo poderá suceder se a coligação majoritária se restringir à disputa do pleito de senador, hipótese em que cada partido dessa coligação terá direito a concorrer com candidato próprio a governador, ou não disputar o pleito a este último cargo.

5. Relativamente à eleição proporcional, em que se admitem coligações diferentes dentre os partidos integrantes da coligação majoritária, será cabível a existência de uma ou mais coligações

⁸ Lei nº 9.504/97:

“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”.

para a eleição de deputado federal, o mesmo se afirmando quanto a deputado estadual, sendo ainda possível que partido componente da coligação à eleição majoritária delibere, em convenção, disputar, não coligado, o pleito proporcional, ou para deputado federal, ou para deputado estadual, ou para ambos. Da mesma forma, *não há empecilho jurídico no sentido de partido da coligação majoritária, compondo-se com outro ou outros, dessa mesma aliança, para eleição proporcional federal, resolva constituir lista própria de candidatos à Assembléia Legislativa. Pode, à evidência, a coligação majoritária disputar, com sua composição integral, também, o pleito proporcional federal, ou estadual, ou ambos.*

6. *O que não se tem por admissível, em face do art. 6º da Lei nº 9.504/97, existente coligação majoritária, é a inclusão de partido a ela estranho, para formar com integrante do referido bloco partidário aliança diversa destinada a disputar eleição proporcional.*

7. O art. 6º da Lei nº 9.504/97, embora estabelecendo ampla abertura, quanto às composições partidárias ao pleito proporcional, adotou, todavia, *parâmetro inafastável*, qual seja *manter-se fechada a aliança partidária que ampara a eleição majoritária, admitindo que, na sua intimidade, os partidos dela integrantes se componham, para a eleição proporcional, como for da conveniência de cada um, dentro da circunscrição.* Desse modo, o grupo de partidos constituído, a sustentar a eleição majoritária, disporá, entre si, como for do interesse de cada agremiação, no que concerne ao pleito a deputado federal e deputado estadual.

O TSE, nessa consulta, identificou, no art. 6º da Lei nº 9.504/97, a exigência de simetria entre a coligação para a eleição majoritária e as eventuais coligações para as eleições proporcionais.

Repito o que está na ementa de Néri da Silveira:

[...]

7. O art. 6º da Lei nº 9.504/97, embora estabelecendo ampla abertura, quanto às composições partidárias ao pleito proporcional, adotou, todavia, *parâmetro inafastável*, qual seja *manter-se fechada a aliança partidária que ampara a eleição majoritária, admitindo que, na sua intimidade, os partidos dela integrantes se componham, para a eleição proporcional, como for da conveniência de cada um, dentro da circunscrição.*

O TSE não admitiu interpretação do art. 6º da Lei nº 9.504/97 que autorizasse assimetria entre a coligação majoritária estadual e as coligações proporcionais.

A coligação para as eleições majoritárias se constitui na *moldura* dentro da qual os partidos, integrantes da coligação majoritária, poderão administrar as suas conveniências para as eleições proporcionais.

Combinações as mais diversas, inclusive a disputa isolada de um dos partidos, para as eleições proporcionais, são admitidas, desde que respeitada a *moldura* decorrente da coligação para as eleições majoritárias.

Chamo de *moldura*.

Néri chamou de *parâmetro inafastável*.

3.2. A expressão “dentro da mesma circunscrição” do *caput* do art. 6º da Lei nº 9.504/97

A questão é saber se *parâmetro inafastável* é, ou não, predicado da coligação majoritária nacional em relação às coligações majoritárias e proporcionais estaduais.

O *caput* do art. 6º da Lei nº 9.504/97 faculta, aos partidos políticos, a celebração de coligação “dentro da mesma circunscrição”:

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.

A expressão “dentro da mesma circunscrição” opera como definidor do âmbito de validade espacial da norma jurídica.

A lei limita, à mesma circunscrição – “[...] dentro da mesma circunscrição, [...]” – a faculdade de: “[...] *celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas [...]*”.

A faculdade, contida na regra, só tem uma direção: “dentro da mesma circunscrição”.

Dessa regra, que institui uma faculdade unidirecional, decorre, também, uma proibição.

Ao facultar a celebração de coligações somente “dentro da mesma circunscrição”, não está facultando a celebração de coligações que não sejam “dentro da mesma circunscrição”.

Logo, há uma faculdade e uma proibição.

Faculta, “dentro da mesma circunscrição”.

E proíbe fora dela.

Pergunto:

O que significa essa proibição?

Como se entender essa proibição?

Temos três circunscrições: a federal, a estadual e a municipal.

Afasto, nessa análise, a circunscrição municipal.

A eleição, na circunscrição municipal, é em momento diverso das demais.

Para o jargão eleitoral, ela é uma “eleição solteira”.

O problema não se põe na eleição municipal.

O problema se põe, isto sim, na eleição para presidente da República – que é nacional – e nas eleições para governador, senador/es e deputados federais e estaduais – que são estaduais.

Essas se realizam simultaneamente.

Pergunto:

O que significa a lei ter facultado a celebração de coligações somente “dentro da mesma circunscrição” e, a *contrario sensu*, ter proibido fora da mesma circunscrição?

Poder-se-ia iniciar respondendo que é impossível a realização de coligações fora da mesma circunscrição.

Nessa hipótese, a expressão “dentro da mesma circunscrição” seria inútil.

É regra de hermenêutica que a lei não tem expressões inúteis.

Essa proibição só faz sentido se – e somente se – ela disser respeito às relações entre as coligações nacionais e as estaduais.

Fora disso, não faz sentido.

É verdade que os votos dados na eleição para presidente da República não se comunicam com os votos dados na eleição para governador.

Da mesma forma, os votos dados para a eleição de governador não se comunicam com os votos dados para eleição de senador, como também não se comunicam com os votos dados para as eleições proporcionais.

Todas as quatro são eleições não vinculadas.

O eleitor pode votar, em cada uma delas, para candidatos de partidos ou coligações diversas.

Por aí a proibição não opera.

A proibição contida no art. 6º somente pode ter por objeto a relação entre as coligações nas circunscrições nacional e estadual.

Como é evidente, a circunscrição nacional contém a estadual, como esta contém a circunscrição municipal.

A nacional abrange a estadual, como a municipal.

Dirige-se à proibição de coligações híbridas.

É o problema da simetria entre as coligações de circunscrições nacional e estadual, visto que a segunda está contida na primeira.

É a consistência política que a lei exige entre as coligações nacional e estadual, em que a coligação nacional é o paradigma, porque inclui a outra.

A simetria e a consistência têm como paradigma a opção nacional dos partidos.

Lembro, a propósito, que a Constituição tem algo similar no § 7º do art. 14.

Para definir o alcance da inelegibilidade dos parentes, a norma constitucional usa da expressão: “no território de jurisdição do titular”.

Leio:

Art. 14.

[...]

§ 7º São inelegíveis, *no território de jurisdição do titular*, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do presidente da República, de governador de estado ou território, do Distrito Federal, de prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

Tal como se passa com a expressão “dentro da mesma circunscrição” do art. 6º da Lei nº 9.504/97, a expressão constitucional “no território de jurisdição do titular”, do § 7º do art. 14, opera como definidor do âmbito de validade espacial da norma.

Sobre o âmbito de abrangência dessa expressão, o STF já se manifestou ao apreciar recurso extraordinário de decisão do TSE.

Discutiu-se se “a causa de inelegibilidade prevista no artigo 14 – § 7º” alcançava, ou não, “a *cunhada de governador quando concorre a cargo eletivo de município situado no mesmo estado*” (RE nº 171.061, Pleno, 2.3.94, relator Francisco Rezek).

No TSE, a solução havia sido positiva: o parentesco com o governador alcançava o município.

Pertence, no debate do TSE, havia afirmado:

[...]

É preciso atentar para a expressão do art. 14, § 7º, “território da jurisdição do titular”. Elementar, em matéria de federalismo, a pluralidade de ordenamentos no mesmo território. Portanto, em cada território municipal há, na expressão tecnicamente imprópria, mas consagrada neste preceito de inelegibilidade, jurisdição, a um tempo, da União, do estado e do município respectivos. Portanto, o território do município, onde se fere a eleição para vereador, está sim, [...], no território da jurisdição do governador. Sempre li assim esse preceito [...] (fl. 80)

[...] (reproduzido no relatório do Min. Rezek, fl. 2)

A solução do STF foi igual.

O então relator Francisco Rezek citou o parecer da PGR:

[...]

Não há dúvida, [...], de que o “território de jurisdição do titular” compreende, exclusivamente, a área física do município quando o “titular” em questão é o prefeito municipal e abrange todo o território do respectivo estado quando a autoridade que firma a inelegibilidade for o governador do estado. Finalmente, engloba todo o território nacional quando o parentesco gerador da inelegibilidade for com o presidente da República.

[...] (RE nº 171.061-6, voto do Min. Rezek, fls. 2-3)

O STF, como o TSE, interpretou a expressão definidora do âmbito espacial da regra do § 7º do art. 14 no sentido de incluir, no âmbito do estado, a área dos seus municípios e, no âmbito da União, o território de todos os estados e do Distrito Federal.

Ou seja, a União inclui os estados e o Distrito Federal, e os estados, os municípios de seu território.

É a teoria dos conjuntos, em que as circunscrições estaduais e municipal são um subconjunto da circunscrição nacional.

O vetor é no sentido da União para os estados e o Distrito Federal e dos estados para os municípios.

O parentesco com o presidente da República alcança qualquer eleição.

O parentesco com o governador alcança as eleições estaduais e municipais no território do estado respectivo, mas não as eleições nacionais.

O parentesco com o prefeito só alcança as eleições municipais.

Não há o caminho inverso.

O parente do prefeito não é inelegível para cargo de eleição estadual ou nacional.

O que de tudo decorre é que a sinalização é de cima para baixo.

Da União, para os estados e o Distrito Federal.

Dos estados, para os municípios de seu território.

Ou seja, o que se passa na União condiciona o possível e o admissível nas demais esferas da Federação.

É o caso presente.

A coligação nacional é, usando a linguagem de Néri, o paradigma inafastável para as soluções políticas estaduais.

3.3. O caráter nacional dos partidos (CF, art. 17, I)

Isso tudo porque – e este é o argumento maior – os partidos políticos têm, por força da Constituição, “caráter nacional” (CF, art. 17, I).

A Constituição de 1988 impõe, aos partidos políticos, o *caráter nacional* (CF, art. 17, I⁹).

Essa questão dos partidos nacionais perpassou toda a República.

Waldemar Martins Ferreira informa que:

[...]

O que impediu a formação partidária nacional foi a circunstância da proclamação da República antes que o Partido Republicano se achasse organizado em todo o território nacional, de modo a que pudesse receber imediatamente o governo em todas as províncias a transformarem-se em estados. Os trabalhos da consolidação do regime e as lutas armadas que se travaram impediram que se formassem partidos de âmbito nacional.

[...] ¹⁰.

⁹ CF/88:

“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;

[...]”.

¹⁰ FERREIRA, Waldemar Martins. *História do Direito Constitucional brasileiro*. São Paulo: Max Limonad, 1954. p. 259.

Afonso Arinos demonstra que a exigência de “caráter nacional” aos partidos começou a se configurar no fim do Estado Novo.¹¹

Getúlio Vargas editou o DL nº 7.586, de 28.5.45.¹²

Tal ato regulamentou o alistamento eleitoral e as eleições diretas presidenciais que se realizariam em 2.12.45 e, também, as eleições para governadores e assembleias legislativas convocadas para 6.5.46 (art. 136).

O decreto-lei só admitiu registro, na Justiça Eleitoral, aos “partidos políticos de âmbito nacional” (art. 110, § 1º).

A exigência inicial foi tímida.

A expressão “âmbito nacional”, em 1945, era restrita ao apoio, na formação do partido.¹³

Antes da Constituição de 1946, o Presidente Eurico Gaspar Dutra editou o DL nº 9.258, de 14.4.46, no qual foi utilizada a expressão “partido político nacional”.¹⁴

A Constituição de 1946 manteve a expressão “partidos políticos nacionais” (CF 1946: arts. 134 e 160).

O Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 1.164, 24.7.50), no que dizia respeito ao registro de partido, reproduziu a técnica de exigir apoio no eleitorado. Foi mais além.

Determinou a adoção de “programa e estatuto de sentido e alcance nacional” (art. 132, § 1º).¹⁵

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965 (Lei nº 4.740, 15.7.65) não se referiu a “âmbito nacional” ou “alcance nacional”.

Manteve, no entanto, para efeitos de constituição de partido, a exigência de certa *performance* nacional (Lei nº 4.740/65, art. 7º).¹⁶

¹¹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 1974. p. 81.

¹² O DL nº 7.586, de 28.5.45, regulamentou o alistamento eleitoral e as eleições diretas presidenciais que se realizariam em 2.12.45. As eleições para governadores e assembleias legislativas foram marcadas para 6.5.46 (art. 136).

¹³ DL nº 7.586, de 28.5.45:

“Art. 109. Toda associação de, pelo menos, dez mil eleitores, de cinco ou mais circunscrições eleitorais, que tiver adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil, será considerada partido político nacional”.

¹⁴ DL nº 9.258, 14.4.46:

“Art. 21. Toda associação de, pelo menos, 50 mil eleitores, distribuídos por cinco ou mais circunscrições eleitorais, e a nenhuma podendo pertencer menos de mil, que tiver adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil será considerada *partido político nacional*”.

¹⁵ Lei nº 1.164, 24.7.50 (Código Eleitoral):

“Art. 132. Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito público interno.

§ 1º Constituir-se-ão os partidos políticos de, pelo menos, cinquenta mil eleitores, distribuídos por cinco ou mais circunscrições eleitorais, com o mínimo de mil eleitores em cada uma, e adotarão programa e estatuto *de sentido e alcance nacional*”.

¹⁶ Lei nº 4.740, 15.7.65:

“Art 7º O partido político constituir-se-á originariamente de, pelo menos, 3% (três por cento) do eleitorado que votou na

Foi a Constituição de 1967 que recuperou a exigência de “âmbito nacional” (CF 1967, art. 149, VI).¹⁷

A exigência se manteve na EC nº 1/69 (art. 152, VI), na EC nº 11/78 e na EC nº 25/85.

A Lei Orgânica de 1971 (Lei nº 5.682, de 21.7) foi omissa quanto ao “âmbito nacional”, referido na Constituição (art. 4º).¹⁸

A exigência de uma ação de “âmbito nacional” só foi introduzida na LOPP de 1971 pela Lei nº 6.767, de 20.12.79, que alterou aquela e extinguiu os partidos políticos criados após 1965 (art. 3º).¹⁹

Chega-se, então, à Constituição de 1988, na qual a exigência passou a ser o “caráter nacional”.

É este o parâmetro para a interpretação dos textos e a solução das questões.

A lei hoje vigente – Lei nº 9.096, de 19.9.95 –, na linha da regra constitucional, faz três exigências.

Pela primeira, mais ampla, impõe aos partidos que tenham: “[...] Ação [...] [de] caráter nacional” (Lei nº 9.096/95, art. 5º).²⁰

Pela segunda, como condição vinculada exclusivamente ao registro do estatuto no TSE, a lei define o “caráter nacional” pelo:

[...] apoioamento de eleitores correspondente a, pelo menos, *meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.* (Lei nº 9.096/95, art. 7º, §1º).²¹

última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 11 (onze) ou mais estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) em cada um”.

¹⁷ CF/67:

“Art. 149. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

[...]

VI – *âmbito nacional*, sem prejuízo das funções deliberativas dos diretórios locais [...]”

¹⁸ Lei nº 5.682, 21.7.71:

“Art. 4º A ação do partido será exercida, dentro de seu programa, em nome dos cidadãos que o integram e sem vinculação com a ação de partidos ou governos estrangeiros.

Parágrafo único. Os filiados a um partido têm iguais direitos e deveres”.

¹⁹ Lei nº 5.682, 21.7.71, com a redação dada pela Lei nº 6.767/79:

“Art. 3º A ação dos partidos será exercida em *âmbito nacional*, de acordo com seu estatuto e programa, sem vinculação, de qualquer natureza, com governos, entidades ou partidos estrangeiros.

Parágrafo único. Os filiados a um partido têm iguais direitos e deveres”.

²⁰ Lei nº 9.096, 19.9.95:

“Art. 5º A *ação do partido tem caráter nacional* e é exercida de acordo com seu estatuto e programa, sem subordinação a entidades ou governos estrangeiros”.

²¹ Lei nº 9.096, 19.9.95:

A terceira exigência vincula ao funcionamento parlamentar, em que a lei foi mais exigente que a anterior.

Só funcionará nos parlamentos:

Art. 13. [...] o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, *cinco por cento dos votos apurados*, [...], distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles”²².

Assim, voltando ao tema da consulta, a consistência política nacional da conduta dos partidos decorre da primeira exigência da Lei nº 9.096/95, que, por sua vez, está contida na Constituição: “ação de caráter nacional”.

Admitir coligações estaduais assimétricas com a decisão nacional é se opor ao “caráter nacional” e à “ação de caráter nacional”, que a Constituição e a lei impõem aos partidos.

A condição do “caráter nacional”, tanto da Constituição como da lei, é incompatível com coligações híbridas, que não respeitem o paradigma nacional.

Esse é o caminho para o fortalecimento dos partidos, como instrumentos nacionais da democracia brasileira.

É essa a opção do sistema legal brasileiro, que luta contra os vícios regionalistas que vêm do início da República.

Em outro lugar, discorrendo sobre reforma política, examinei a prevalência dos interesses estaduais na ação política e afirmei: “[...] Respeita-se a necessidade da representação local, mas se afirma a questão nacional na definição dos partidos. [...]”²³

A radical descentralização na conduta partidária é uma observação recorrente da ciência política.

“Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o *apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados*, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles”.

²² Lei nº 9.096, 19.9.95:

“Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as casas legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles”.

²³ JOBIM, Nelson. *O Brasil e as reformas políticas*. Fórum Nacional: José Olympio, 1992. p. 16.

Wanderley Guilherme dos Santos denominou “formato” de: “irrelevância dos partidos nacionais”.²⁴

Leio a conclusão de Scott P. Mainwaring, professor pela Universidade de Stanford, nos Estados Unidos, após longa pesquisa no país:

[...] A rigor, os partidos nacionais são federações de partidos estaduais.

[...]

A maioria das decisões mais importantes é tomada pelas organizações partidárias estaduais e as organizações nacionais não têm muito poder sobre as primeiras. Existem vinte e sete diferentes grupos de liderança partidária, um por estado (mais o Distrito Federal), em vez de um único grupo centralizado. [...] ²⁵

A celebração de coligações assimétricas estaduais vai nessa linha de regionalização das decisões políticas, que é contrária à exigência constitucional.

Devemos nos curvar ao modelo constitucional.

Observe que a proibição desse tipo de coligação não impede que a organização estadual de um partido venha a dar “apoio político” a candidato diverso daquele que foi a opção nacional.

Esse tipo de “rebeldia” se resolve pelas regras partidárias de fidelidade e disciplina que, também, são uma exigência constitucional (CF, art. 17, § 1º).

A autonomia dos partidos restringe-se à definição de “sua estrutura interna, organização e funcionamento” (CF, art. 17, § 1º).

Não têm eles o poder de dispor sobre o “caráter nacional” exigido pela Constituição e pela lei.

O objetivo é os partidos servirem aos interesses da nação e do eleitorado, e não, exclusivamente, aos interesses e conveniências eleitorais de seus integrantes.

A reforma política que se discute no Congresso Nacional caminha no sentido do fortalecimento partidário.

O Brasil tem que deixar de merecer o epíteto de Giovanni Sartori: “[...] *Il Brasile è il paradiso terrestre di coloro che teorizzano l’anti-partitismo*”.²⁶

²⁴ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993. p. 32.

²⁵ MAINWARING, Scott P. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Mercado Aberto, 2001. p. 318.

²⁶ SARTORI, Giovanni. *Seconda Repubblica?*: sì, ma bene. Rizzoli, 1992. p. 43.

Em conclusão, entendo que a resposta à consulta deva ser negativa.

É esse o voto.

Faço, por último, uma observação.

Tem-se afirmado que não se deveria decidir sobre essa questão, porque o processo eleitoral estaria já em adiantado estágio – que o momento seria inoportuno.

Lembro que as convenções partidárias para escolha de candidatos e deliberações sobre coligações deverão somente se realizar no período de 10 a 30 de junho (Lei nº 9.504/97, art. 8º).

Por outro lado, o pedido de registro de coligações e de candidatos deverá ser encaminhado à Justiça Eleitoral até 5 de julho (Lei nº 9.504/97, art. 11) e estará sujeito a impugnações.

O momento para apreciar a questão posta na consulta é exatamente o presente.

Isso porque os partidos terão a sinalização para suas decisões por ocasião das convenções de junho.

Decisões sobre impugnações, fundadas na questão suscitada pela consulta, somente seriam tomadas quando o processo eleitoral, efetivamente, estivesse em andamento, com os seus prazos fatais.

A Consulta nº 382 (Néri da Silveira) – sobre a simetria das coligações majoritárias e proporcionais estaduais – foi decidida em 12 de março de 1998.

O período é o mesmo da presente consulta.

De resto, é essa a obrigação legal do TSE (CE, Lei nº 4.737/65, art. 23, XII).

Por fim, a resposta a uma consulta não é uma inovação legal.

É, isto sim, uma interpretação do sistema legal pelo único poder competente – o Judiciário.

Há decisão sobre tema agora suscitado.

O Tribunal dá solução à hipótese, levantada pela consulta, pela aplicação do art. 6º da Lei nº 9.504/97, combinado com o art. 5º da Lei nº 9.096/95, nos moldes da decisão da Consulta nº 382/98.

Não se trata de criar regra nova.

VOTO

O SENHOR MINISTRO FERNANDO NEVES: Senhor Presidente, minha posição em relação à indagação feita a este Tribunal na Consulta nº 715 é conhecida pela Corte desde 27 de novembro do ano passado, quando optei

pela solução proposta pela Assessoria Especial da Presidência (Aesp), ao invés daquela preconizada no parecer do Ministério Público Eleitoral.

Aliás, lembro que, justamente em razão de minhas ponderações, o eminente procurador-geral eleitoral, presente naquela sessão, solicitou nova vista dos autos para reexame da matéria.

Também reexaminei o assunto, provocado pelas sucessivas e veementes declarações de políticos, veiculadas pela mídia.

Permaneço com a mesma convicção, que segue o princípio fixado por este Tribunal na resposta à Consulta nº 382, de que foi relator o eminente Ministro Néri da Silveira.

Quando o art. 6º da Lei nº 9.504, de 1997, dispõe que é facultado aos partidos políticos, *dentro de uma mesma circunscrição*, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, e admite, neste último caso, a formação de mais de uma coligação para a eleição proporcional entre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário, fixa a necessidade de que as coligações sigam uma certa lógica.

Quem é adversário em uma eleição nacional não pode ser aliado em outra, regional, incluída na circunscrição da primeira.

Não tenho dúvida de que as eleições estaduais (governadores, senadores, deputados) se realizam dentro da circunscrição da eleição presidencial, que é o país (Código Eleitoral, art. 86).

Há uma circunscrição menor, contida em outra maior.

Portanto, não considero razoável que um partido político defenda determinado programa em um estado da Federação se esse mesmo partido estiver aliado, em âmbito nacional, a uma outra agremiação que sustente proposta oposta.

Repito o que consta da lei, na interpretação já fixada por esta Corte: as coligações formadas dentro de uma mesma circunscrição não podem abrigar partido que seja adversário em qualquer das eleições que se realizam dentro dessa mesma circunscrição. Podem concorrer isoladamente. Podem “partir” as coligações formadas para as eleições majoritárias. Mas não podem se unir a partido com que esteja disputando cargo majoritário, na mesma circunscrição.

Não se trata de legislar ou modificar regras no curso do processo eleitoral.

Minha conclusão tem por base a legislação em vigor desde 1997 e segue o princípio estabelecido na resposta à Consulta nº 382, em março de 1998, segundo a qual, quem é adversário em uma eleição majoritária não pode ser aliado em outra, se ambas se realizam dentro de uma mesma circunscrição.

Se este Tribunal não enfrentou especificamente o assunto versado na consulta ora em apreciação, é porque não foi provocado antes.

Por outro lado, observo que, como as convenções destinadas a deliberar sobre coligações serão realizadas em junho, é oportuno o exame da questão neste momento, inclusive porque ainda estão em fase de elaboração as instruções relativas às eleições de 2002.

O art. 105 da Lei nº 9.504, de 1997, estabelece o dia 5 de março como data limite para o Tribunal Superior Eleitoral expedir suas instruções.

Além disso, estamos a examinar consulta, e o entendimento desta Corte é no sentido de ser cabível a resposta quando a indagação não se refere a etapa já iniciada do processo eleitoral. Essa é a situação presente, conforme já anotado.

Por fim, registro que não há que se falar em verticalização de coligações ou voto vinculado. Os partidos coligados para uma eleição poderão se reunir com outros do mesmo grupo para disputar outras eleições na mesma circunscrição ou a elas concorrer isoladamente. Não há obrigação de a coligação nacional ser reproduzida nos estados.

E os eleitores têm toda liberdade para escolher os candidatos de sua preferência, sem obrigação de votar em candidatos do mesmo partido ou coligação. Não existe voto vinculado.

Por tudo isso, minha proposta é que se responda negativamente à consulta, esclarecendo que:

[...] os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador de estado ou do Distrito Federal, senador, deputado federal e deputado estadual ou distrital com outros partidos políticos que tenham, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial.

VOTO (VENCIDO)

O SENHOR MINISTRO SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA:

1. Antes de qualquer outra consideração, registro o pesar por estarmos apreciando e decidindo tema de tamanha relevância jurídica e política no âmbito de uma sessão administrativa, e não em sessão pública, uma das características do julgamento colegiado no sistema constitucional-processual brasileiro. Além do mais, pública fosse esta sessão, desde já se poderia ter acesso aos fundamentos da decisão que ora se profere, na qual, com a

tranquilidade e o mútuo respeito que assinalam a atuação desta alta Corte, admiráveis votos estão sendo proferidos pelos eminentes pares.

2. Feito o registro preliminar, e passando imediatamente ao exame da espécie, quatro votos lançados por escrito, e já manifestada entre eles a divergência, com a respeitosa vênica do Sr. Ministro Relator e dos que o acompanham, vou igualmente dissentar, também acolhendo a conclusão do Ministério Público Eleitoral.

Em primeiro lugar, e em face dos termos da lei, não tenho como refutar o entendimento desenvolvido no voto do Sr. Ministro Sepúlveda Pertence, alicerçado no art. 86 do Código Eleitoral, segundo o qual a “circunscrição”, nas eleições presidenciais, é o país, enquanto nas eleições federais e estaduais é o estado e, nas municipais, o respectivo município.

Essa, também a meu juízo, a diretriz adotada na legislação eleitoral. Destarte, enquanto a legislação não for alterada, tenho que outro não é o comando do nosso direito positivo.

Poder-se-ia até admitir, no entanto, que diversa poderia ser a interpretação, sabido que o método literal, ao qual muitos chegam a negar valor como critério exegético, no quadro contemporâneo da hermenêutica, não passa de mero início de interpretação, tantos e tão mais fecundos são os critérios atuais apontados pela doutrina de melhor quilate.

Assim, sem embargo dos argumentos expendidos, notadamente pelos Srs. Ministros Nelson Jobim e Sepúlveda Pertence, calcados também em critério lógico-sistemático e histórico, em torno do conceito e do alcance da expressão “circunscrição” do art. 86 do Código Eleitoral, tenho por relevante, na espécie, o princípio que decorre da norma posta no art. 16 da Constituição Federal, explícita em proclamar: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.

Dir-se-á que o processo eleitoral ainda não começou, que a lei é antiga e que lícito é a este Tribunal manifestar-se a respeito, uma vez provocado em consulta formalizada.

Tenho, todavia, que tais afirmações devem ser entendidas *modus in rebus*.

Com efeito, se é certo que se fazem presentes os pressupostos da consulta hábil e da inegável competência jurisdicional da Corte, tenho por não menos certo:

Primeiro – que o processo eleitoral de 2002, a sete meses das eleições, já está efetivamente em curso, com candidaturas visualizadas nos estados e no país, presentes diuturnamente na mídia, nos institutos de pesquisa, no Congresso e na sociedade, com composições bem adiantadas, algumas delas

celebradas e divulgadas, sendo manifesto que o prejuízo, o tumulto e a surpresa que o referido art. 16 da Constituição busca evitar se farão presentes com essa mudança de rumos já no curso da competição, alterando-lhe as regras, sabido mais que a consulta de que se trata há meses se encontrava protocolada, somente agora vindo à apreciação e decisão;

Segundo – que o comando do art. 16 da Constituição, muito mais que uma regra, reflete e expressa um princípio que, na hierarquia dos valores normativos, segundo a melhor doutrina, é superior à própria lei, do qual normalmente essa decorre, nasce e frutifica, o que ganha destaque quando promana da própria Constituição, a lei fundamental de uma nação.

E tanto tem nobreza de princípio que o seu texto primitivo foi alterado pela Emenda Constitucional nº 4, de 14.9.93, para ampliar-lhe os horizontes.

A propósito, mesmo antes dessa alteração, merece relevo a observação do Sr. Ministro Celso de Mello, na ADIMC nº 353-DF, Pleno, em decisão de 5.9.90, de cuja ementa se extrai (in Uadi L. Bulos, *Constituição Federal Anotada*, Saraiva, 3. ed., 2001, art. 16):

A norma inscrita no art. 16 da Carta Federal, consubstanciadora do princípio da anterioridade da Lei Eleitoral, foi enunciada pelo constituinte com o declarado propósito de impedir a deformação do processo eleitoral mediante alterações casuisticamente nele introduzidas, aptas a romper a igualdade de participação dos que nele atuem como protagonistas principais: as agremiações partidárias e os próprios candidatos.

3. Em conclusão, embora tendo este Tribunal por competente na espécie e estar convencido de que a idéia da “verticalização das coligações” (ou expressão equivalente) melhor atende e aprimora o sistema eleitoral, o fortalecimento dos partidos e, em conseqüência, a própria democracia, tenho, por outro lado, por imprópria a apreciação da consulta nesta oportunidade, razão pela qual, nas circunstâncias, respondo afirmativamente à consulta formulada.

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ CARLOS MADEIRA: Senhor Presidente, os fundamentos das duas correntes que se formaram estão postos.

A par deles, tenho outra razão que me impede de responder afirmativamente à consulta.

Subjaz em toda a celeuma que se criou um tema ainda, aqui, não considerado: o tempo dos partidos e coligações na propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. Ele tem raízes constitucionais, tal como previsto no § 3º do art. 17:

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:

[...]

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

A Lei nº 9.504/97 disciplinou esse acesso em seus arts. 44²⁷ e seguintes, ficando vedada a propaganda paga.

Adotou-se um sistema de divisão de tempo entre partidos ou coligações, no qual tem maior relevância “a representação de cada partido na Câmara dos Deputados”. São pertinentes os arts. 47, 51 e 52 da lei.²⁸

Tenho que a garantia da subsistência dessas normas que disciplinam a distribuição do tempo está no art. 54 da Lei Eleitoral:

²⁷ “Art. 44. A propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito definido nesta lei, vedada a veiculação de propaganda paga”.

²⁸ “Art. 47. As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos quarenta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo.

§ 1º A propaganda será feita:

I – na eleição para presidente da República, às terças e quintas-feiras e aos sábados:

a) das sete horas às sete horas e vinte e cinco minutos e das doze horas às doze horas e vinte e cinco minutos, no rádio;
b) das treze horas às treze horas e vinte e cinco minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e cinquenta e cinco minutos, na televisão;

II – nas eleições para deputado federal, às terças e quintas-feiras e aos sábados:

a) das sete horas e vinte e cinco minutos às sete horas e cinquenta minutos e das doze horas e vinte e cinco minutos às doze horas e cinquenta minutos, no rádio;
b) das treze horas e vinte e cinco minutos às treze horas e cinquenta minutos e das vinte horas e cinquenta e cinco minutos às vinte e uma horas e vinte minutos, na televisão;

III – nas eleições para governador de estado e do Distrito Federal, às segundas, quartas e sextas-feiras:

a) das sete horas às sete horas e vinte minutos e das doze horas às doze horas e vinte minutos, no rádio;
b) das treze horas às treze horas e vinte minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e cinquenta minutos, na televisão;

IV – nas eleições para deputado estadual e deputado distrital, às segundas, quartas e sextas-feiras:

a) das sete horas e vinte minutos às sete horas e quarenta minutos e das doze horas e vinte minutos às doze horas e quarenta minutos, no rádio;
b) das treze horas e vinte minutos às treze horas e quarenta minutos e das vinte horas e cinquenta minutos às vinte e uma horas e dez minutos, na televisão;

V – na eleição para senador, às segundas, quartas e sextas-feiras:

a) das sete horas e quarenta minutos às sete horas e cinquenta minutos e das doze horas e quarenta minutos às doze horas e cinquenta minutos, no rádio;

Art. 54. Dos programas de rádio e televisão destinados à propaganda eleitoral gratuita de cada partido ou coligação poderá participar, em apoio aos candidatos desta ou daquele, qualquer cidadão não filiado a outra agremiação partidária ou a partido integrante de outra coligação, sendo vedada a participação de qualquer pessoa mediante remuneração.

Suponha-se a hipótese de duas coligações nas eleições para a Presidência da República, a saber: coligação I – formada pelos partidos A+B+C+D – e coligação II – formada pelos partidos E+F+G+H.

A admitir-se uma posição assimétrica para o pleito majoritário estadual – governador ou senador –, admitiríamos uma coligação formada pelos partidos A+B+E+F.

Assim, no horário da propaganda eleitoral para as eleições nesse estado, poderiam comparecer, em apoio ao candidato local, os dois candidatos presidenciais – das coligações I e II.

A meu sentir, isso frustra a incidência das normas da Lei nº 9.504/97 (arts. 47, 51 e 52) e confronta com o que estabelece o art. 54 dessa lei.

Com essas considerações, que acrescento ao voto do eminente ministro relator, voto por responder negativamente à consulta, rogando vênias aos eminentes Ministros Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo Teixeira.

b) das treze horas e quarenta minutos às treze horas e cinquenta minutos e das vinte e uma horas e dez minutos às vinte e uma horas e vinte minutos, na televisão;

VI – nas eleições para prefeito e vice-prefeito, às segundas, quartas e sextas-feiras:

a) das sete horas às sete horas e trinta minutos e das doze horas às doze horas e trinta minutos, no rádio;

b) das treze horas às treze horas e trinta minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte e uma horas, na televisão;

VII – nas eleições para vereador, às terças e quintas-feiras e aos sábados, nos mesmos horários previstos no inciso anterior.

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do parágrafo anterior, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato e representação na Câmara dos Deputados, observados os seguintes critérios:

I – um terço, igualmente;

II – dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados será a existente na data de início da legislatura que estiver em curso.

§ 4º O número de representantes de partido que tenha resultado de fusão ou a que se tenha incorporado outro corresponderá à soma dos representantes que os partidos de origem possuíam na data mencionada no parágrafo anterior.

§ 5º Se o candidato a presidente ou a governador deixar de concorrer, em qualquer etapa do pleito, e não havendo a substituição prevista no art. 13 desta lei, far-se-á nova distribuição do tempo entre os candidatos remanescentes.

§ 6º Aos partidos e coligações que, após a aplicação dos critérios de distribuição referidos no *caput*, obtiverem direito a parcela do horário eleitoral inferior a trinta segundos, será assegurado o direito de acumulá-lo para uso em tempo equivalente”.

“Art. 51. Durante os períodos previstos nos arts. 47 e 49, as emissoras de rádio e televisão e os canais por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, ainda, trinta minutos diários para a propaganda eleitoral gratuita, a serem usados em

VOTO

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE: Senhor Presidente, a maioria já está formada, de modo que meu voto nada acrescenta ao resultado e, após as excelentes fundamentações com que as posições em antagonismo foram apresentadas, pouco me resta a dizer.

Tomei algumas anotações, ao longo dos debates, e desejo agora, brevemente, rememorar-las, adiantando desde já que também respondo negativamente à consulta.

Basicamente, a divergência quanto à matéria de fundo se resume à interpretação a ser dada à clausula contida no art. 6º da Lei nº 9.504/97, segundo a qual:

[...] é facultado aos partidos políticos, *dentro da mesma circunscrição*, celebrar coligações para a 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.

Para o Ministro Sepúlveda Pertence, cada eleição é disputada em circunscrição própria, e a circunstância de coincidirem eleições nacional e estaduais não autoriza a confusão de circunscrições, tratando-se de mera coincidência temporal.

Rogando vênia a S. Exa., adoto compreensão diversa. Havendo sincronia entre os pleitos, esta circunstância acarreta inegáveis conseqüências.

Conforme desenvolvido no voto de V. Exa., Sr. Presidente, quando houver eleições gerais (nacional e estaduais), como é o caso do próximo pleito, a circunscrição maior, necessariamente, abrange e engloba as circunscrições

inserções de até sessenta segundos, a critério do respectivo partido ou coligação, assinadas obrigatoriamente pelo partido ou coligação, e distribuídas, ao longo da programação veiculada entre as oito e as vinte e quatro horas, nos termos do § 2º do art. 47, obedecido o seguinte:

I – o tempo será dividido em partes iguais para a utilização nas campanhas dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais, bem como de suas legendas partidárias ou das que componham a coligação, quando for o caso;

II – destinação exclusiva do tempo para a campanha dos candidatos a prefeito e vice-prefeito, no caso de eleições municipais;

III – a distribuição levará em conta os blocos de audiência entre as oito e as doze horas, as doze e as dezoito horas, as dezoito e as vinte e uma horas, as vinte e uma e as vinte e quatro horas;

IV – na veiculação das inserções é vedada a utilização de gravações externas, montagens ou trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais, e a veiculação de mensagens que possam degradar ou ridicularizar candidato, partido ou coligação”.

“Art. 52. A partir do dia 8 de julho do ano da eleição, a Justiça Eleitoral convocará os partidos e a representação das emissoras de televisão para elaborarem plano de mídia, nos termos do artigo anterior, para o uso da parcela do horário eleitoral gratuito a que tenham direito, garantida a todos participação nos horários de maior e menor audiência”.

menores, acarretando a necessidade de coerência entre as coligações formadas num e noutro dos planos.

Portanto, o âmbito de validade da restrição a que corresponde a cláusula – *dentro da mesma circunscrição* – deve ser entendido como o espaço maior, aquele em que se dá a eleição nacional. As coligações que neste patamar se formarem condicionam e orientam as que forem propostas para o âmbito dos estados-membros.

Para argumentar, V. Exa., Sr. Presidente, trouxe, no início de seu voto, três possibilidades de configurações, em caso de composições assimétricas. Todas levariam a situações de bicefalia, ou, se preferirem, de esquizofrenia partidária, no nível estadual. Ou então, pior ainda, levariam a indesejáveis dissidências regionais em relação aos partidos, os quais, na forma da Constituição Federal, têm caráter nacional (art. 17, I).

A propósito, bem lembrou V. Exa. que a simetria entre candidaturas majoritárias e proporcionais já foi firmada na Consulta nº 382, relator Ministro Néri da Silveira, precedente que, aliás, segui para responder à Consulta nº 738, em novembro do ano passado.

Mais ainda reforça esta minha convicção o fato de que, ao cidadão-eleitor, esta interpretação sinaliza no sentido da coerência partidária e no da consistência ideológica das agremiações e das alianças que se venham a formar, com inegável aperfeiçoamento do sistema político-partidário.

Por isso, rogando vênua aos votos divergentes, acompanho o eminente relator Ministro Garcia Vieira, para responder negativamente à consulta formulada.

EXTRATO DA ATA

Cta nº 715 – DF. Relator: Ministro Garcia Vieira. Consulente: Miro Teixeira e outros.

Decisão: O Tribunal, por maioria, respondeu negativamente à consulta, nos termos do voto do relator. Vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo Teixeira.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Nelson Jobim. Presentes os Srs. Ministros Sepúlveda Pertence, Ellen Gracie, Garcia Vieira, Sálvio de Figueiredo Teixeira, Fernando Neves, Luiz Carlos Madeira e o Dr. Paulo da Rocha Campos, vice-procurador-geral eleitoral.

RESOLUÇÃO-TSE Nº 22.161 (3.3.2006)

Consulta nº 1.185 – Brasília – DF

Relator originário: Ministro Marco Aurélio.

Relator para a resolução: Ministro Caputo Bastos.

Consulente: Ronaldo Nóbrega Medeiros, secretário-geral da Comissão Executiva Nacional do Partido Social Liberal (PSL).

Consulta. Verticalização. Questionamento. Referência. Possibilidade. Partido político. Orientação. Resolução. Órgão. Nacional. Direção partidária. Publicação. *Diário Oficial da União*. Prazo. Limite. Cento e oitenta dias. Anterioridade. Eleições. Estabelecimento. Regras. Autorização. Coligação híbrida. Relativamente. Eleições. Estado. Dissociação. Coligação nacional. Interpretação. Art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.504/97. Impossibilidade. Manutenção. Entendimento. TSE. Apreciação. Consulta nº 715. Segurança jurídica. Observância. Restrição. Filiação. Art. 18 da Lei nº 9.096/95.

1. Embora reitere que a matéria deveria estar na exclusiva alçada dos partidos políticos, a partir do momento em que se aciona o mecanismo de consulta de que trata o inciso XII do art. 23 do Código Eleitoral, o Tribunal tem de se pronunciar, e a questão passa a ser examinada exclusivamente sob o prisma jurídico.

2. Ainda que as coligações sejam objeto de deliberação nas convenções partidárias que se realizam no período de 10 a 30 de junho de ano eleitoral (art. 8º da Lei nº 9.504/97), quando entendo que efetivamente se inicia o processo eleitoral, é convir que a impossibilidade de mudança de partido em face do termo de um ano, de que cuida o art. 18 da Lei nº 9.096/95, impede que a eventual mudança – legislativa ou interpretativa – produza efeitos ou tenha eficácia retrooperante, ao arrepio de situações consolidadas pelo tempo.

3. Não tendo havido nenhuma mudança legislativa ou interpretativa até um ano antes da eleição, muitos cidadãos, ou mesmo detentores de mandato eletivo, tinham a real e efetiva expectativa de que a regra da verticalização estaria valendo para a eleição que se avizinha. “[...] Essa circunstância, indiscutivelmente, sensibiliza-me a votar pela manutenção do que se decidiu na Consulta nº 715 [...]”.

Consulta a que se responde negativamente.

Resolvem os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, vencidos os Ministros Relator e Cesar Asfor Rocha, responder negativamente à consulta, nos termos do voto do Ministro Caputo Bastos.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 3 de março de 2006.

Ministro GILMAR MENDES, presidente

Ministro CAPUTO BASTOS, relator para a resolução.

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Senhor Presidente, o secretário-geral da Comissão Executiva Nacional do Partido Social Liberal (PSL) formula a seguinte consulta:

Pode um determinado partido político, via resolução do órgão nacional, *publicada no Diário Oficial da União, até cento e oitenta dias antes das eleições*, estabelecer normas que autorizem coligações híbridas que não respeitem o paradigma da coligação nacional, ou seja, possam livremente estabelecer coligações partidárias nas eleições estaduais, no entendimento do art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, nas formações das coligações?

À folha 6, proferi despacho determinando o encaminhamento do processo à Assessoria Especial da Presidência, cujo parecer de folhas 8 a 11

é no sentido de não ser possível um partido político estabelecer, via resolução, normas que permitam coligações híbridas dissonantes do paradigma da coligação nacional.

O parecer da Procuradoria-Geral Eleitoral é pela resposta negativa à consulta. Eis como sintetizada a peça:

Consulta. Partidos políticos. Coligações. Verticalização. Imposição constitucional. Impossibilidade de realização de coligações híbridas com base no art. 7º, § 1º, da Lei das Eleições.

Pela resposta negativa à consulta.

É o relatório.

VOTO (VENCIDO)

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (relator): Senhor Presidente, tenho o consulente como parte legítima, versando a consulta, formalizada em tese, tema eleitoral.

A disciplina das coligações está na Lei nº 9.504/97, dispondo o art. 6º, cabeça:

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.

O alcance do preceito, a interpretação a ser implementada, há de considerar a autonomia dos partidos políticos prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal. Pois bem, decorre da norma, considerada a dualidade – eleição majoritária e proporcional –, a possibilidade de ter-se a coligação para uma delas ou para ambas. Prevê-se que a coligação dupla pode ocorrer com a participação de partidos diversos. Essa conclusão advém da cláusula “[...] 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”. Equivale dizer que, formalizadas coligações para as eleições majoritária e proporcional, a alusiva a esta última pode contar com um número menor de partidos, desde que integrados à coligação referente à eleição

majoritária. Mais do que isso, a pedra de toque das coligações, considerada a abrangência, está na previsão de observância à circunscrição. A tanto equivale a norma de os partidos políticos, levando em conta a autonomia constitucional que lhes é própria e já referida, poderem fazer coligações “dentro da mesma circunscrição”. O conceito de circunscrição decorre da área coberta pela eleição, tendo-se assim a circunscrição municipal, a estadual e a nacional. Em síntese, definem, em última análise, a circunscrição os eleitores participantes da eleição, seja ela majoritária ou proporcional. Afirmar que a coligação deve ser uma implica, a um só tempo, olvidar a autonomia dos partidos políticos, como também os limites compatíveis com ela, dispostos no art. 6º da Lei nº 9.504/97. Essa regência resulta do fato de o Brasil, ante a extensão territorial, ante suas regiões verdadeiramente continentais, possuir peculiaridades, possuir forças políticas distintas. A verticalização é algo que, decorrente de certa fase, de certa disputa – e não sei se aqueles que a aplaudiram ainda hoje o fazem –, bate de frente com as realidades nacionais, engessando a política e discrepando da liberdade própria a um Estado democrático. Sábio foi o legislador ao delimitar a coligação – e digo coligações – considerada a circunscrição, e aí tem-se, no campo das idéias, no campo do processo eleitoral – repita-se –, as circunscrições municipal, estadual e nacional. Se a lei admite a dualidade na circunscrição presentes a eleição majoritária e a proporcional, desde que não haja, integrando a segunda, partido estranho à primeira, como então assentar a harmonia, com a ordem jurídica de hoje, da tão discutida verticalização? A que serviço está a verticalização no que centraliza a opção de escolha com quem coligar a partir da candidatura à Presidência da República? A cidadania direciona à abertura, a ter-se ambiente a proporcionar aos eleitores um leque de opções, sem chegar-se, com isso, à promiscuidade.

Como imaginar entrelaçamento a envolver partidos que se unam visando à escolha do mandatário maior da nação e de governadores, senadores, deputados federais e estaduais em nada menos do que 27 unidades federadas? A verticalização restringe, a mais não poder, a composição das forças políticas do país, implicando direcionamento impróprio, olvidando-se com ela a máxima segundo a qual o verdadeiro equilíbrio decorre do somatório de forças distintas. Quer-se o fortalecimento dos partidos políticos, a autonomia destes a mercê dos programas existentes, mas, ao mesmo tempo, impõem-se-lhes algo contrário à ordem natural das coisas, a impossibilidade de coligarem-se segundo a busca do equilíbrio na disputa.

Aponta-se, a meu ver de forma ingênua, o caráter moralizador da verticalização.

Indaga-se: será que foram colhidos frutos da novidade interpretativa, ocorrida em 2002, quando vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo?

Os olhos de todos estão voltados para a resposta a esta consulta, que poderá, inclusive, afastar incidentes e impugnações.

Cumpra ter presente o que apontado por ex-integrante desta Corte – o Ministro Paulo Brossard – em artigo sobre a matéria. A par de a coincidência de data das eleições – para a Presidência, Senado, Câmara, governo e assembleias estaduais – não ser inafastável, o critério da verticalização – frise-se – totalmente estranho à Lei nº 9.504/97, somente foi adotado em certa fase do regime de exceção, quando notória a mitigação da vida democrática. Tanto quanto possível há de implementar-se a liberdade, a liberdade de reunirem-se forças.

Observe-se, por oportuno, não haver pronunciamento do Supremo sobre o tema. É que a Corte Maior não conheceu das ações diretas de inconstitucionalidade nºs 2.626-7 e 2.628-3, ambas relatadas pelo Ministro Sydney Sanches, formalizadas contra a Resolução-TSE nº 20.993/2002, ante a necessidade de proceder a cotejo com normas estritamente legais. Vencido o relator, foi designada redatora dos acórdãos a Ministra Ellen Gracie. Alfim, cumpre ter presente que surge a incoerência quando se tem na Lei nº 9.504/97 a existência de coligações diversas, na mesma circunscrição, consideradas as eleições majoritária e proporcional, e diz-se, em passo seguinte, que, formada a coligação sob o ângulo nacional, para disputar-se a Presidência da República, ficam impossibilitadas outras que levem em conta os interesses setorializados dos partidos, os interesses regionais no que se apresentam distintos de estado para estado.

Respondo à consulta no sentido de as coligações observarem, nas eleições majoritária e proporcional, o previsto quanto à primeira na mesma circunscrição. Faço-o, tendo em conta que, em decorrência da autonomia partidária, a regra é a liberdade dos partidos de se coligarem, sendo exceção a norma a respeito da coligação relativa à eleição majoritária considerada a mesma circunscrição.

PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO CAPUTO BASTOS: Senhor Presidente, peço vista dos autos.

EXTRATO DA ATA

Cta nº 1.185 – DF. Relator: Ministro Marco Aurélio – Consultente: Ronaldo Nóbrega Medeiros, secretário-geral da Comissão Executiva Nacional do Partido Social Liberal (PSL).

Decisão: Após o voto do Ministro Marco Aurélio (relator) propondo a revisão da Resolução-TSE nº 21.002/2002, pediu vista o Ministro Caputo Bastos.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Gilmar Mendes. Presentes os Srs. Ministros Marco Aurélio, Cezar Peluso, Humberto Gomes de Barros, Cesar Asfor Rocha, Caputo Bastos, Gerardo Grossi e o Dr. Mário José Gisi, vice-procurador-geral eleitoral.

VOTO (VISTA)

O SENHOR MINISTRO CAPUTO BASTOS: Senhor Presidente, conforme declinei na sessão de 2 de fevereiro, pedi vista a fim de examinar se a presente consulta estava prejudicada em face de fato superveniente, especialmente a deliberação pelo Congresso Nacional de emenda constitucional relativa à matéria.

Todavia, diante da prioridade no encaminhamento das instruções – tarefa que me impunha na condição de relator, com prazo de cumprimento para apreciação da Corte até 5 de março do corrente –, não pude me dedicar, como gostaria, ao aprofundamento de minhas reflexões sobre a matéria.

Por isso, afasto a hipótese e enfrento diretamente o tema.

Para maior compreensão, releio o objeto da consulta (fl. 3):

Pode um determinado partido político, via resolução do órgão nacional, *publicada no Diário Oficial da União, até cento e oitenta dias antes das eleições*, estabelecer normas que autorizem coligações híbridas que não respeitem o paradigma da coligação nacional, ou seja, possam livremente estabelecer coligações partidárias nas eleições estaduais, no entendimento do art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, nas formações das coligações?

O eminente relator, Ministro Marco Aurélio, inicia seu voto afirmando – após transcrever o art. 6º, *caput*, da Lei nº 9.504/97 – que “o alcance do preceito, a interpretação a ser implementada, há de considerar a autonomia dos partidos políticos prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal”.

Adiante, Sua Excelência enfatiza que “[...] a pedra de toque das coligações, considerada a abrangência, está na previsão de observância à circunscrição [...]”. E, no ponto, prossegue: “[...] Afirmar que a coligação deve ser uma implica, a um só tempo, olvidar a autonomia dos partidos políticos, como também os limites compatíveis com ela, dispostos no art. 6º da Lei nº 9.504/97 [...]”.

Além disso, o eminente Ministro Marco Aurélio registra que a própria extensão territorial do país, ante suas regiões verdadeiramente continentais, o leva a “[...] possuir peculiaridades, possuir forças políticas distintas [...]”. Daí por que assinala:

A verticalização é algo que, decorrente de certa fase, de certa disputa – e não sei se aqueles que a aplaudiram ainda hoje o fazem –, bate de frente com as realidades nacionais, engessando a política e discrepando da liberdade própria a um Estado democrático. Sábio foi o legislador ao delimitar a coligação – e digo coligações – considerada a circunscrição, e aí tem-se, no campo das idéias, no campo do processo eleitoral – repita-se –, as circunscrições municipal, estadual e nacional. Se a lei admite a dualidade na circunscrição presentes a eleição majoritária e a proporcional, desde que não haja, integrando a segunda, partido estranho à primeira, como então assentar a harmonia, com a ordem jurídica de hoje, da tão discutida verticalização? A que serviço está a verticalização no que centraliza a opção de escolha com quem coligar a partir da candidatura à Presidência da República? A cidadania direciona à abertura, a ter-se ambiente a proporcionar aos eleitores um leque de opções, sem chegar-se, com isso, à promiscuidade.

Como imaginar entrelaçamento a envolver partidos que se unam visando à escolha do mandatário maior da nação e de governadores, senadores, deputados federais e estaduais em nada menos do que 27 unidades federadas? A verticalização restringe, a mais não poder, a composição das forças políticas do país, implicando direcionamento impróprio, olvidando-se com ela a máxima segundo a qual o verdadeiro equilíbrio decorre do somatório de forças distintas.

E conclui Sua Excelência:

Respondo à consulta no sentido de as coligações observarem, nas eleições majoritária e proporcional, o previsto quanto à primeira na mesma circunscrição. Faço-o, tendo em conta que, em decorrência da autonomia partidária, a regra é a liberdade dos partidos de se coligarem, sendo exceção a norma a respeito da coligação relativa à eleição majoritária considerada a mesma circunscrição.

Já antecipo, Senhor Presidente, minhas desculpas, pois a exigüidade do tempo pode não ter me permitido sintetizar todos os pontos do voto do Ministro Marco Aurélio, mas a presença de Sua Excelência, certamente, suprirá qualquer possível falha de minha parte.

Digo eu.

Sempre entendi que a questão das coligações deve ser assunto de deliberação autônoma dos partidos, por meio de seus órgãos decisórios, na forma estatutária.

Não vejo, sinceramente, o que há, ou o que possa haver de jurídico, quando o partido A resolve se coligar com o partido B, e assim por diante, ou deixar de se coligar por esta ou aquela razão.

Tenho para mim que a questão deve residir na exclusiva conveniência política das agremiações partidárias, que, por outro lado, prestarão contas de suas iniciativas aos seus filiados e eleitores.

Não excluo, por evidente, por mais que defenda a autonomia dos partidos políticos, a intervenção da Justiça Eleitoral no que concerne ao controle da legalidade, e, inclusive, no cumprimento das normas estatutárias.

Todavia, embora reitere que a matéria deveria estar na exclusiva alçada dos partidos políticos, a partir do momento em que se aciona o mecanismo de consulta de que trata o inciso XII do art. 23 do Código Eleitoral, o Tribunal tem de se pronunciar, e a questão passa a ser examinada exclusivamente sob o prisma jurídico.

E assim o foi em 2002, quando o Tribunal respondeu à Consulta nº 715, de que foi relator o eminente Ministro Garcia Vieira.

O que esteve na exclusiva deliberação dos partidos políticos em 1998, quando não se exigiu o cumprimento da regra da verticalização, teve em 2002 enquadramento jurídico da questão a partir das premissas do caráter nacional dos partidos e do preceito estabelecido no art. 86 do Código Eleitoral, que define as circunscrições eleitorais.

Nessa linha de raciocínio, Senhor Presidente, lamentando que não tenha podido me dedicar a este voto como gostaria, não posso, todavia, deixar de observar o tempo para que o tema seja deliberado pela Corte.

E é exatamente o fator tempo, Senhor Presidente, Senhores Ministros, que me leva a adotar a mesma posição que o Tribunal adotou ao responder à Consulta nº 715, antes mencionada.

Não se trata de mera conveniência, como a princípio poderia transparecer, mas de preservar a segurança jurídica das decisões tomadas pela Corte, principalmente na consideração de que não houve nenhum fato superveniente, legislativo ou não, de qualquer natureza (uma declaração de inconstitucionalidade da norma, por exemplo), que justificasse a mudança de entendimento.

O Congresso – já tive oportunidade de dizer isso publicamente – teve tempo para aperfeiçoar a norma ou retornar ao sistema de partidos regionais, se assim o entendesse, o que talvez pudesse atender mais convenientemente às mencionadas peculiaridades ou realidades de cada região do país.

Não é o caso.

Diante da omissão legislativa, voluntária ou involuntária, o fato é que não houve mudança no ordenamento jurídico.

Por isso, não posso dar à autonomia partidária, por mais que queira interpretá-la com a maior abrangência, uma extensão que conflite com o caráter nacional dos partidos políticos, de observância obrigatória pela disposição do *caput* do art. 17 da Constituição Federal:

Art. 17. [...] observados os seguintes preceitos:
I – caráter nacional;
[...].

Há, ainda, um aspecto no tema que me parece insuperável: tenho dito publicamente que não me seduz uma interpretação muito rigorosa do art. 16 da Constituição ao estabelecer:

Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

Tenho para mim que as regras que não causem impacto significativo nas eleições devem ser excluídas da proibição, desde que se entenda que venham em benefício da lisura e da normalidade das próprias eleições. Poderia, entre

outros exemplos, mencionar normas que visassem a diminuir o custo das campanhas, que aperfeiçoassem o sistema de prestação de contas etc.

Mas, no caso, embora as coligações sejam objeto de deliberação nas convenções partidárias que se realizam no período de 10 a 30 de junho de ano eleitoral (art. 8º da Lei nº 9.504/97), quando entendo que efetivamente se inicia o processo eleitoral, é convir que a impossibilidade de mudança de partido em face do termo de um ano, de que cuida o art. 18 da Lei nº 9.096/95, impede que a eventual mudança – legislativa ou interpretativa – produza efeitos ou tenha eficácia retrooperante, ao arrepio de situações consolidadas pelo tempo.

Vale dizer, não tendo havido nenhuma mudança legislativa ou interpretativa até um ano antes da eleição, muitos cidadãos, ou mesmo detentores de mandato eletivo, tinham a real e efetiva expectativa de que a regra da verticalização estaria valendo para a eleição que se avizinha.

Não vou entrar no campo das especulações, se A ou B deixaram de mudar de partido, por essa ou aquela razão. O que não posso, e o digo enfaticamente, é privar de garantia jurídica aqueles que acreditaram que a regra não seria mudada, principalmente diante da impossibilidade jurídica de filiação partidária em face do art. 18 da Lei dos Partidos Políticos.

Reitero o maior respeito aos que pensam em contrário, mas não posso frustrar uma situação jurídica consolidada pelo tempo, que é a impossibilidade de qualquer cidadão mudar de partido com menos de um ano da realização das eleições.

Essa circunstância, indiscutivelmente, sensibiliza-me a votar pela manutenção do que se decidiu na Consulta nº 715, com a vênica devida ao eminente Ministro Marco Aurélio.

VOTO (RATIFICAÇÃO)

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (relator): Senhor Presidente, peço a palavra, como relator, apenas para ressaltar alguns aspectos. Proclamo e busco defender também, acima de tudo, o respeito às regras estabelecidas. Isso implica a meu ver o preço pago por se viver em uma democracia, ou seja, no caso eleitoral, as regras do próprio certame, contidas no arcabouço normativo legal e especialmente constitucional. Não propus, na resposta à consulta, mudança na legislação em vigor. Parti para a leitura fidedigna do conteúdo do art. 6º da Lei nº 9.504/97. Esse artigo, como ressaltei no voto,

homenageando a autonomia dos partidos políticos, reconhecendo a realidade nacional, que revela um país de dimensões continentais, preceitua que é facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, e, na Justiça Eleitoral, sempre definiu-se circunscrição considerada a espécie de eleição – eleição municipal, o município; eleição para o governo estadual, para o Senado da República, para a Assembléia e Câmara dos Deputados, o próprio estado, e eleição nacional, evidentemente, o território nacional –, celebrar coligações para a eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, admitir-se, até mesmo dentro da circunscrição, a formação de mais de uma coligação, ou seja, para a eleição proporcional, considerados os partidos, nem todos integrantes da coligação para o pleito majoritário. Na espécie, em 1998, observou-se o art. 6º tal como ele ainda se contém. Em 2002 é que houve uma nova interpretação desse mesmo artigo, da lei de 1997, e, vencidos dois ministros, os Ministros Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo, o Tribunal proclamou que haveria o apontado em meu voto, o engessamento das coligações, com a denominada verticalização. Faço uma pergunta: seria possível, numa opção política legislativa, ter-se a eleição para o cargo maior do país isolada? Realizar-se apenas a eleição para presidente da República? Seria, e aí se cogitaria de coligação apenas para esse cargo, não verticalizada, ou seja, sem apanhar as eleições estaduais. De qualquer forma, estamos baixando hoje, como baixamos ontem, aprovamos ontem, resoluções e simplesmente não repetimos as de 2004, de 2002, de 1998, e baixamos essas resoluções, sem legislar, a partir da leitura que hoje fazemos da Lei nº 9.504/97. Quando houve a impugnação às resoluções do Tribunal de 2002 revelando a verticalização, busquei sustentar, no Supremo, a necessidade de a Corte, guardiã maior da Carta, abrir o “embrulho” e adentrar o tema de fundo. Para tanto, asseverei que, em 2002, esta Corte, na resposta à consulta mencionada pelo Ministro Caputo Bastos, não se limitara a interpretar o art. 6º, mas atuara no campo normativo abstrato autônomo, legislando sobre a matéria. Esse convencimento persiste e entendo que, no caso, observado com fidelidade o art. 6º em comento, a referência nele contida à circunscrição, e mesmo assim se admitindo dentro desta mais de uma coligação, não se pode cogitar de verticalização, verticalização que, a partir da Presidência da República, conflita, repita-se, com a previsão legal de mais de uma coligação na mesma circunscrição, porque, feita a coligação no âmbito da Federação, não será dado ter essa coligação no estado para a eleição majoritária e uma diversa para a proporcional, consideradas a Assembléia e a Câmara de Vereadores. Por isso, mantenho o voto no sentido de entender que a verticalização conflita

com o disposto no art. 6º da Lei nº 9.504/97, para dizer o mínimo, e também com a autonomia dos partidos políticos, consagrada na Constituição Federal, impondo engessamento e com isso menosprezando a liberdade em seu sentido maior.

EXTRATO DA ATA

Cta nº 1.185 – DF. Relator originário: Ministro Marco Aurélio – Relator para a resolução: Ministro Caputo Bastos – Consultente: Ronaldo Nóbrega Medeiros, secretário-geral da Comissão Executiva Nacional do Partido Social Liberal (PSL).

Decisão: O Tribunal, por maioria, respondeu negativamente à consulta, nos termos do voto do Ministro Caputo Bastos. Vencidos os Ministros Marco Aurélio (relator) e Cesar Asfor Rocha.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Gilmar Mendes. Presentes os Srs. Ministros Marco Aurélio, Cezar Peluso, Humberto Gomes de Barros, Cesar Asfor Rocha, Caputo Bastos, Gerardo Grossi e o Dr. Antônio Fernando Souza, procurador-geral eleitoral.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 3.685-8* – DISTRITO FEDERAL

Relatora: Ministra Ellen Gracie.

Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Advogado: Dr. Roberto Antonio Busato.

Requerido: Congresso Nacional.

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 2º da EC nº 52, de 8.3.2006. Aplicação imediata da nova regra sobre coligações partidárias eleitorais, introduzida no texto do art. 17, § 1º, da CF. Alegação de violação ao princípio da anterioridade da Lei Eleitoral (CF, art. 16) e às garantias individuais da segurança jurídica e do devido processo legal (CF, art. 5º, *caput*, e LIV). Limites materiais à atividade do legislador constituinte reformador. Arts. 60, § 4º, IV, e 5º, § 2º, da CF.

1. Preliminar quanto à deficiência na fundamentação do pedido formulado afastada, tendo em vista a sucinta porém suficiente demonstração da tese de violação constitucional na inicial deduzida em juízo.

2. A inovação trazida pela EC nº 52/2006 conferiu *status* constitucional à matéria até então integralmente regulamentada por legislação ordinária federal, provocando, assim, a perda da validade de qualquer restrição à plena autonomia das coligações partidárias no plano federal, estadual, distrital e municipal.

3. Todavia, a utilização da nova regra às eleições gerais que se realizarão a menos de sete meses colide com o princípio da anterioridade eleitoral, disposto no art. 16 da CF, que busca evitar a utilização abusiva ou casuística do

* Íntegra do relatório e voto da Ministra Ellen Gracie (Referência: *Notícias do STF*, de 23.3.2006) e dos votos dos Ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence (Referência: Originais fornecidos pelos gabinetes dos respectivos ministros).

processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral (ADI nº 354, rel. Min. Octavio Gallotti, *DJ* 12.2.93).

4. Enquanto o art. 150, III, *b*, da CF encerra garantia individual do contribuinte (ADI nº 939, rel. Min. Sydney Sanches, *DJ* 18.3.94), o art. 16 representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos e “a quem assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral” (ADI nº 3.345, rel. Min. Celso de Mello).

5. Além de o referido princípio conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, *caput*) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV).

6. A modificação no texto do art. 16 pela EC nº 4/93 em nada alterou seu conteúdo principiológico fundamental. Tratou-se de mero aperfeiçoamento técnico levado a efeito para facilitar a regulamentação do processo eleitoral.

7. Pedido que se julga procedente para dar interpretação conforme no sentido de que a inovação trazida no art. 1º da EC nº 52/2006 somente seja aplicada após decorrido um ano da data de sua vigência.

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE: O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs ação direta de inconstitucionalidade em face do art. 2º da Emenda Constitucional nº 52, de 8.3.2006, que alterou a redação do art. 17, § 1º, da Constituição Federal, para inserir em seu texto, no que diz respeito à disciplina relativa às coligações partidárias eleitorais, a regra da não-obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito

nacional, estadual, distrital ou municipal. O dispositivo impugnado determina a aplicação dos efeitos da referida emenda “às eleições que ocorrerão no ano de 2002” (fl. 15).

Aponta o requerente ofensa à regra da anualidade estabelecida no art. 16 da Constituição Federal: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”. Assevera que a emenda constitucional inclui-se no amplo conceito de lei previsto nessa norma constitucional, ou seja, lei é gênero, que abrange espécies como lei constitucional, lei complementar e lei ordinária.

Sustenta ainda que a infringência ao art. 16 da Constituição levada a efeito pelo dispositivo atacado traz consigo violência à garantia individual da segurança jurídica consagrada no art. 5º, *caput*, da Carta Magna. Esclarece que a regra da anualidade também deriva do princípio do Estado democrático de direito. Assim, por atingir cláusulas pétreas, intangíveis por força do art. 60, § 4º, da Lei Maior, o art. 2º da EC nº 52/2006 deve ser considerado inconstitucional.

Requer, dessa forma, cautelarmente, a suspensão da vigência da norma contestada e, no mérito, a sua declaração de inconstitucionalidade.

Após o ajuizamento da presente ação, a autora apresentou parecer da lavra do ilustre jurista Fábio Konder Comparato, no qual reitera os argumentos lançados na petição inicial (fls. 26/32).

Com base no art. 12 da Lei nº 9.868/99, vieram informações da Mesa do Congresso Nacional (fls. 34/38), em que alega não existir a inconstitucionalidade suscitada. Afirmo que o art. 16 da Constituição, por se dirigir ao legislador ordinário, não prevalece contra a EC nº 52/2006. Traz precedente desta Suprema Corte (RE nº 129.392, rel. Min. Sepúlveda Pertence), no qual se afirmou a inoponibilidade do art. 16 da Carta Magna à aplicação imediata de lei complementar a que se refere o art. 14, § 9º, da Constituição. Considerado esse julgado, com muito mais razão, assevera, a anualidade não pode ser invocada em face de emenda à Constituição. Manifesta-se, portanto, o Congresso Nacional pela improcedência do pedido formulado.

O advogado-geral da União, em sua manifestação (fls. 40/72), afirma preliminarmente que, nos termos do art. 3º da Lei nº 9.868/99, a presente ação deve ser indeferida, ante a ausência de razoável fundamentação quanto à suposta violação ao art. 5º da Constituição.

Sobre o mérito, alega que o postulado da anualidade do art. 16 da Constituição não se aplica à EC nº 52/2006, pois esta trata de coligações partidárias, matéria que, por ser afeta ao direito partidário, não se confunde com o processo eleitoral. Prossegue sua exposição com o argumento de que,

se foi possível ao Tribunal Superior Eleitoral, em março de 2002, estabelecer exegese sobre as alianças partidárias para as eleições daquele ano, sem que isso representasse ofensa à segurança jurídica, “muito mais legítima mostra-se a interpretação fixada pela Emenda Constitucional nº 52 e aplicação das alterações do art. 17, § 1º, da Lei Maior, às eleições de 2006”. Assevera, de outra parte, que a regra do art. 16 da Carta Magna não integra o rol das cláusulas pétreas, pois não decorre necessariamente do princípio democrático e da segurança jurídica. Esclarece que, mesmo tida a anualidade por princípio constitucional intangível, a EC nº 52/2006 com ela não conflita, ao contrário, “concorre justamente para a expansão do rol dos direitos e garantias individuais”. Tece, por fim, considerações sobre a verticalização das alianças partidárias, para, ao cabo, manifestar-se pela improcedência do pedido.

A Procuradoria-Geral da República, em parecer (fls. 74/87) da lavra de seu procurador-geral, Doutor Antonio Fernando de Souza, alegou que a inobservância do que disposto no art. 16 abalaria a seriedade do processo eleitoral, pois comprometeria todas as decisões políticas subseqüentes, que estariam sob constantes questionamentos acerca de sua legitimidade intrínseca. Assevera que o art. 60, § 4º, II, ao incluir, no núcleo intangível da Constituição Federal, o voto direto, secreto, universal e periódico, está protegendo, na verdade, o próprio princípio democrático, de caráter evidentemente imutável.

Aduz, outrossim, que o art. 16 da Constituição explicita prevenção ao casuísmo, que deve se dar de uma maneira mais ampla, “precavendo-se o processo eleitoral de qualquer espécie de alteração extemporânea, em detrimento da segurança jurídica exigida pela necessária legitimação do pleito” (fl. 83). Conclui, assim, representar o dispositivo constitucional em análise mecanismo de limitação ao poder estatal, “a ser exercido, portanto, em parâmetros anteriormente estabelecidos, atendendo-se um lapso temporal específico, dentro do qual estará suspensa a eficácia de norma do processo eleitoral” (fl. 86). Opinando, dessa forma, pela procedência do pedido formulado, sintetizou o chefe do Ministério Público Federal sua posição em ementa que possui o seguinte teor (fl. 74):

Ação direta de inconstitucionalidade. Rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99. Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006, em que se assegura aos partidos políticos a plena autonomia para adotar o regime de suas coligações eleitorais. Previsão de imediata aplicação. Confronto com o espírito da Constituição. Procedimento como item integrante da evolução do sistema político.

Legitimação das decisões políticas por intermédio do procedimento. Alterações dos códigos legais devem se pautar por regras previamente delineadas. Art. 16 da Lei Fundamental como expressão máxima desse discurso. Abalo do regime democrático em face do enfraquecimento jurídico das instituições. Conflito que se resolve em favor do preceito marcado pelo art. 16. Disposição que inova o processo eleitoral, rearrumando as formatações pelas quais se expressarão as tendências e os agentes participantes do pleito, que se avizinha. Segurança jurídica a ser prestigiada. Plausibilidade do pedido demonstrada. Patente risco de inflamação e dúvida social.
Parecer pela procedência do pedido.

Na manhã de hoje, recebi peça da lavra do eminente Ministro Paulo Brossard de Souza Pinto, com considerações coerentes com a manifestação da Mesa do Senado Federal. Fiz distribuir cópias aos eminentes ministros.

É o relatório. Distribuam-se, com urgência, cópias aos Senhores Ministros.

VOTO

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE (relatora): Afasto, inicialmente, a preliminar suscitada pela Advocacia-Geral da União, na qual alega ausência de fundamentação da pretensão deduzida na inicial. Afirma que a autora não cumpriu sua obrigação de explicitar de que forma a norma atacada estaria ofendendo os dispositivos constitucionais invocados. Embora sucinta a peça exordial, considero que a requerente cumpriu mais do que o mínimo necessário para bem expor a controvérsia por ela instaurada, pois, ao longo de seu arrazoado, buscou demonstrar de que maneira a inovação impugnada teria contrariado o princípio constitucional da segurança jurídica.

2. Em 8 de março de 2006, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 52, que, ao dar nova redação ao art. 17, § 1º, da Carta Magna, incorporou ao texto constitucional comando que assegura aos partidos políticos autonomia “para adotar (1) os critérios de escolha e (2) o regime de suas *coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal*”. O tema tratado na referida emenda é de natureza eminentemente eleitoral e era exclusivamente disciplinado, por força da competência prevista no

art. 22, I, da Constituição,¹ na legislação ordinária federal, mais especificamente no art. 6º da Lei nº 9.504, de 30.9.97 (Código Eleitoral), cujo *caput* enuncia:

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.

A exegese dessa norma infraconstitucional, principalmente no que se refere ao alcance da expressão “dentro da mesma circunscrição”, gerou dúvidas entre os partidos políticos, que foram afastadas após o resultado da Consulta nº 715, rel. Min. Garcia Vieira, formulada, em 10.8.2001, perante o Tribunal Superior Eleitoral. A interpretação prevalecente foi, então, sintetizada na Resolução nº 21.002, de 26.2.2002, que possui o seguinte teor:

Consulta. Coligações.

Os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador de estado ou do Distrito Federal, senador, deputado federal e deputado estadual ou distrital com outros partidos políticos que tenham, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial.

Consulta respondida negativamente.

Na honrosa qualidade de integrante daquela Corte Superior Eleitoral, participei da assentada ora comentada, na qual teci as seguintes manifestações ao me filiar à tese majoritária:

Basicamente, a divergência quanto à matéria de fundo se resume à interpretação a ser dada à cláusula contida no art. 6º da Lei nº 9.504/97 [...].

[...]

Conforme desenvolvido no voto de V. Exa., Sr. Presidente, quando houver eleições gerais (nacional e estaduais), como é o caso do próximo pleito, a circunscrição maior, necessariamente, abrange

¹ CF, art. 22, I: “Compete privativamente à União legislar sobre: I – direito civil, comercial, penal, processual, *eleitoral*, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”.

e engloba as circunscrições menores, acarretando a necessidade de coerência entre as coligações formadas num e noutro dos planos.

Portanto, o âmbito de validade da restrição a que corresponde a cláusula – *dentro da mesma circunscrição* – deve ser entendido como o espaço maior, aquele em que se dá a eleição nacional. As coligações que neste patamar se formarem condicionam e orientam as que forem propostas para o âmbito dos estados-membros. [...]

Mais ainda reforça esta minha convicção o fato de que, ao *cidadão-eleitor*, esta interpretação sinaliza no sentido da coerência partidária e no da consistência ideológica das agremiações e das alianças que se venham a formar, com inegável aperfeiçoamento do sistema político-partidário. (Destaquei.)

Da apontada Consulta nº 715, surgiu o art. 4º, § 1º, da Instrução nº 55², também do TSE, que disciplinou a escolha e o registro dos candidatos para as eleições do ano de 2002. Esse dispositivo foi, então, impugnado perante o Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade nºs 2.626 e 2.628, ambas de relatoria originária do eminente Ministro Sydney Sanches, as quais não foram conhecidas tendo em vista a natureza secundária, interpretativa e regulamentar da instrução atacada. O acórdão, cuja redação a mim foi incumbida, possui os seguintes termos (DJ 5.3.2004):

Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafo 1º do art. 4º da Instrução nº 55, aprovada pela Resolução nº 20.993, de 26.2.2002, do Tribunal Superior Eleitoral. Art. 6º da Lei nº 9.504/97. Eleições de 2002. Coligação partidária. Alegação de ofensa aos arts. 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 disciplinamento das coligações tal como previsto pela Lei nº 9.504/97 em seu art. 6º, o objeto da ação consiste, inegavelmente,

² Art. 4º, § 1º, da Instrução nº 55 – Classe 12ª – Distrito Federal, aprovada pela Resolução nº 20.993, de 26.2.2002, do Tribunal Superior Eleitoral:

“Os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato/a 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 26.2.2002).”

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.

Após essa última decisão, as agremiações partidárias contrárias à formação das coligações eleitorais nos moldes então estabelecidos ainda tentaram, com algumas variações e já para as eleições gerais de outubro de 2006, duas novas investidas perante o Tribunal Superior Eleitoral, que também não lograram êxito em razão da ausência de qualquer modificação no ordenamento jurídico pátrio quanto ao tema ora tratado (Pet nº 1.591, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, julg. em 15.2.2005,³ e Consulta nº 1.185, rel. p/ a res. Min. Caputo Bastos, julg. em 3.3.2006).⁴

Este é, portanto, um rápido esboço do cenário fático-normativo em que surge a Emenda Constitucional nº 52, promulgada em 8.3.2006, e que, pela atuação do legislador constituinte derivado, conferiu *status* constitucional à matéria até então integralmente regulamentada por legislação ordinária federal. Tal legislação tem sentido radicalmente oposto e incompatível com a nova orientação adotada, tudo conforme legítima interpretação da mais alta Corte Eleitoral do país. A inovação, enquanto vigente, tem o condão de provocar, a princípio, a perda da validade de qualquer restrição normativa à plena autonomia de uma coligação partidária surgida, por exemplo, no plano estadual ou distrital em face das que venham a se formar, em prol de outras candidaturas, no plano federal ou municipal.

³ A Petição nº 1.591 – Classe 18ª – Distrito Federal, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, originou a Resolução nº 21.986, DJ 30.5.2005, que possui o seguinte teor:

“Petição. Declaração de insubsistência do ‘princípio da verticalização’. Pedido fundamentado em projeto de lei. Impossibilidade de atendimento. Pedido indeferido”.

⁴ A Consulta nº 1.185 – Classe 5ª – Distrito Federal, rel. p/ a res. Min. Caputo Bastos, originou a Resolução nº 22.161, ainda não publicada.

3. Na presente ação direta de inconstitucionalidade, a Ordem dos Advogados do Brasil, pelo seu Conselho Federal, restringiu sua impugnação ao art. 2º da emenda em exame, que trata do momento em que as coligações partidárias eleitorais poderão ser constituídas em consonância com a nova redação do art. 17, § 1º, da Constituição. Assim dispõe o preceito impugnado:

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

Em primeiro lugar, afasto, por óbvio, qualquer leitura que cogite ter o referido comando a pretensão de alcançar, retroativamente, as eleições gerais realizadas no ano de 2002, para as quais imperou, conforme o retrospecto acima desenhado, a regra da obrigatoriedade da verticalização das coligações partidárias. É fácil de perceber que, se, por absurdo, tivesse sido esse o propósito da norma, nela estaria a forma verbal pretérita “eleições que ocorreram em 2002”, e não o termo “ocorrerão”, no futuro do presente.

4. Também não me convence o argumento de que tal referência às eleições já consumadas em 2002 serviria para contornar a imposição presente no art. 16 da Constituição Federal, entendendo-se, assim, que, se a nova disposição sobre as coligações já tivesse valido, ainda que de forma fictícia, para o pleito passado, não caberia mais avaliar a ocorrência do decurso de um ano entre a data da vigência da recente alteração normativa e as próximas eleições. Entendo que a atecnia havida, representada pelo acréscimo, ao texto constitucional, de norma que prevê sua futura aplicação a evento já pertencente ao passado há quase 4 anos, teve como principal razão a complexidade, as peculiaridades e as dificuldades ínsitas ao processo legislativo brasileiro, fator somado, ainda, a circunstâncias políticas atuais que reativaram a pretensão de uma célere promulgação de projeto de emenda constitucional que possuía, em sua tramitação final, a mesma redação de substitutivo integrante de relatório aprovado em 3.4.2002, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (Parecer nº 244, de 2002, rel. Sen. José Fogaça, *DSF* 12.2.2002).

5. De qualquer modo, o que realmente interessa examinar no julgamento da presente ação direta é a constitucionalidade da aplicação da nova regra eleitoral sobre coligações partidárias às eleições gerais que serão realizadas em menos de sete meses. O principal parâmetro de confronto no presente caso é, sem dúvida alguma, o art. 16 da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

Trata-se de proclamação expressa do princípio constitucional da anterioridade eleitoral. Celso Ribeiro Bastos, ainda em comentário dirigido à redação original do dispositivo (“A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação”), anterior à EC nº 4/93, assevera que:

A preocupação fundamental consiste em que a Lei Eleitoral deve respeitar o mais possível a igualdade entre os diversos partidos, estabelecendo regras equânimes, que não tenham por objetivo favorecer nem prejudicar qualquer candidato ou partido. Se a lei for aprovada já *dentro do contexto de um pleito*, com uma configuração mais ou menos delineada, é quase inevitável que ela será atraída no sentido dos diversos interesses em jogo, nessa altura já articulados em candidaturas e coligações. A Lei Eleitoral deixa de ser aquele conjunto de regras isentas, a partir das quais os diversos candidatos articularão as suas campanhas, *mas passa ela mesma a se transformar num elemento da batalha eleitoral*.⁵ (Destaquei.)

Fávila Ribeiro, ao dissertar sobre a essência do princípio em análise, preconiza que o tempo é um elemento marcante na dinâmica eleitoral, sendo necessário redobradas cautelas para que não seja utilizado para desvirtuamentos, “fomentando situações alvissareiras para uns e prejudiciais a outros”. Adverte esse doutrinador que “as instituições representativas não podem ficar expostas a flutuações nos seus disciplinamentos, dentre os quais sobrelevam os eleitorais, a que não fiquem ao sabor de dirigismo normativo das forças dominantes de cada período”. Salienta, outrossim, a importância do pleno discernimento entre a necessidade do aperfeiçoamento legislativo advindo com as reformas e “a noção do tempo *inapropriado* para empreendê-las, evitando a fase em que já estejam iniciados os entrechoques e personificados os figurantes com as suas siglas partidárias e *mesmo com coligações já definidas, ainda que não formalizadas pelas respectivas convenções*”.⁶ (Destaquei.)

⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 2, p. 597.

⁶ RIBEIRO, Fávila. *Pressupostos constitucionais do Direito Eleitoral*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1990. p. 93.

6. Este Supremo Tribunal Federal, em mais de uma oportunidade, realizou aprofundado exame a respeito da importância e da altivez do art. 16 da Constituição Federal e do princípio nele encerrado, ainda que o ponto central dos debates travados tenha sido a melhor interpretação a ser dada à locução “processo eleitoral”, mais restrita que o termo “direito eleitoral” contido no art. 22, I, da mesma Carta.

Na ADI nº 354, rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 12.2.93, impugnou-se norma (art. 2º da Lei nº 8.037/90) cuja vigência imediata alterava, já para as eleições que ocorreriam no ano de 1990, o critério a ser adotado no cômputo de votos, no que diz respeito à prevalência do candidato ou do partido, quando houvesse dúvida sobre a real intenção do eleitor. Embora tenha prevalecido a tese de que não se tratava de norma relativa ao processo eleitoral, mas sim de direito material, destinada à interpretação da vontade já livremente manifestada pelo eleitor, relevantes manifestações sobre o princípio constitucional da anterioridade eleitoral vieram à tona, tanto nos votos que formaram a maioria, como nos vencidos.

Destaco em primeiro lugar a manifestação da douta Procuradoria-Geral da República, da lavra do então vice-procurador-geral, Dr. Afonso Henriques Prates Correia, para o qual buscou o constituinte

impedir que situações concretas conduzissem a alterações da legislação eleitoral, pretendendo com isto subtrair normas genéricas e abstratas de influências ditadas por interesses ocasionais, que poderiam macular a legitimidade democrática, com modificações ditadas pelo interesse de suprimir riscos, para a maioria, quanto ao resultado do processo eleitoral.

Concluiu o ilustre parecerista que “ficou tristemente célebre a expressão ‘casuísmo’, como representativa da mudança das regras do jogo eleitoral, quando se desenhasse a conveniência dos que estivessem no poder”.

O eminente relator, Ministro Octavio Gallotti, fez referência, em seu voto, a julgado do Tribunal Superior Eleitoral em que essa mesma Corte recusara vigência imediata a norma que prorrogava o prazo de vencimento do registro de candidatos com representação parlamentar (Lei nº 8.054/90). Tendo participado também desse julgamento, transcreveu, então, S. Exa., suas considerações sobre o caso, as quais reproduzo:

No caso, em exame, Senhor Presidente, penso que, pelo contrário, estamos diante de um padrão clássico de aplicação do art. 16 da Constituição Federal.

Uma lei que modifica a relação entre os partidos, candidatos e eleitores, modifica a equação, a *correlação das forças* políticas e mesmo, Senhor Presidente, estando inserida no sistema partidário, [...] parece inegável que altera o processo eleitoral, naquilo que ele tem de mais sensível e peculiar, que é a *competição*. Julgo que não se pode negar que uma lei que permite a presença no processo eleitoral de determinados partidos políticos, que de outra forma a ele não estariam presentes seja uma regra que altera as forças da competição, mesmo plantada dentro da legislação que regula o sistema partidário. (Destaquei.)

Apontou, assim, o nobre relator, Ministro Octavio Gallotti, como fatores de incidência da proibição constitucional contida no art. 16, a surpresa da interferência na correlação das forças políticas, no equilíbrio das posições de partidos e candidatos, nos elementos da disputa e de competição, bem como a quebra da isonomia.

7. Diante de tudo o que foi salientado até o momento sobre a inegável posição de destaque – sem precedentes na história constitucional brasileira – dado pelo Constituinte de 1988 ao princípio da anterioridade eleitoral, como instrumento indispensável a uma mínima defesa da insuspeita e verdadeira representatividade que deve marcar o regime democrático de Estado, impõe-se, neste julgamento, definir se a alteração no processo eleitoral, a menos de um ano do pleito, pela específica circunstância de ter sido introduzida pelo constituinte derivado, é capaz de neutralizar, por si só, todas as consequências nefastas dessa ingerência no equilíbrio de forças político-eleitorais formado durante a vigência de regras até então conhecidas e respeitadas por todos.

Registro, inicialmente, que as emendas constitucionais, não obstante a invulgar superioridade que possuem no ordenamento jurídico, são elaboradas, tal qual todas as demais espécies normativas, no âmbito de um *processo legislativo*, conforme prevê o art. 59 da Constituição Federal.⁷ No julgamento da ADI nº 354 acima referida, bem salientou o eminente Ministro Celso de Mello que o legislador constituinte originário, na gênese no art. 16, atentou para a necessidade de coibir “a utilização abusiva e casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação dos pleitos eleitorais”. Ora, se as emendas constitucionais, conforme expressamente previsto na Constituição, são produtos gerados na existência de um processo

⁷ CF, art. 59: “O *processo legislativo* compreende a elaboração de: I – *emendas à Constituição*; II – leis complementares; III – leis ordinárias; IV – leis delegadas; V – medidas provisórias; VI – decretos legislativos; VII – resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”.

legislativo, também elas podem, com muito mais gravidade, servir como instrumento de abusos e casuísmos capazes de desestabilizar a normalidade ou a própria legitimidade do processo eleitoral. É forçoso concluir que em termos de impacto no contexto dinâmico de uma eleição que se aproxima, tanto faz que a alteração se dê por emenda, lei complementar ou lei ordinária, pois a equação das forças políticas que desaguiariam, sob a vigência de certas normas, na vitória desta ou daquela possível candidatura, poderá sofrer, por fator alheio à vontade popular, completa reformulação.

Não me parece que a Constituição Federal tenha pretendido suportar anomalia por ela mesma combatida quando a regra modificadora for integrada ao seu próprio texto. Por esse raciocínio, todas as vezes que se pretenda burlar a norma anticasuísta, será possível lançar mão da elaboração de emenda constitucional, até que o princípio consagrado pelo constituinte originário esteja completamente nulificado. Não é demais advertir que qualquer tema de Direito Eleitoral, a princípio disciplinável por legislação ordinária, pode ser regulamentado pelo exercício do poder constituinte derivado. Todas essas questões apontam, ao meu ver, para uma forte sinalização de que, no sistema de garantias fundamentais da Constituição, há impeditivos para a adoção de artifícios dessa natureza.

8. Tal como ocorrido no julgamento da ADI nº 939, rel. Min. Sydney Sanches, *DJ* 17.12.93 (cautelar) e 18.3.94 (mérito), entendo estar em jogo questão relacionada à limitação material ao poder de reforma da Constituição. Nesse precedente, no qual foi declarada a inconstitucionalidade de parte do art. 2º, § 2º, da Emenda Constitucional nº 3, de 17.3.93, entendeu a Corte que o afastamento do princípio da anterioridade tributária (CF, 150, III, *b*), possibilitando a imediata cobrança do então criado imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (IPMF), maculava garantia individual do contribuinte resguardada pelos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, da Constituição.

O referido art. 150, III, *b*, da Carta Magna proclama ser vedado a todas as unidades da Federação cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou. É perceptível uma coincidência nos propósitos pretendidos pelo constituinte originário ao instituir a anterioridade tributária e a eleitoral: a manutenção das regras do jogo em andamento, evitando-se sobressaltos e insegurança. No julgamento cautelar da referida ADI nº 939, o eminente Ministro José Néri da Silveira, citando Sacha Calmon Navarro Coelho, apontou a não-surpresa, a segurança jurídica e a confiança na lei fiscal como os postulados inspiradores do princípio da

anterioridade tributária. Na mesma linha, citou o eminente Ministro Celso de Mello manifestação doutrinária da autoria de Lise de Almeida,⁸ que ora transcrevo, na qual se salientou que o princípio da anterioridade tributária representa:

[...] a garantia individual do contribuinte, pessoa natural ou jurídica, de que a cobrança de novos tributos, ou a majoração de tributos já existentes, deverá vir estabelecida em lei que seja por si conhecida com antecedência, de tal modo que o mesmo tenha ciência do gravame a que se sujeitará no futuro próximo. Abre-se, assim, a possibilidade ao contribuinte de previamente organizar e planejar seus negócios e atividades. *O fim primordial desta limitação constitucional é a tutela da segurança jurídica, especificamente configurada na justa expectativa do contribuinte quanto à certeza e à previsibilidade da sua situação fiscal.* (Destaquei.)

Da mesma forma que o art. 2º, § 2º, da EC nº 3/93 buscou instituir a inaplicabilidade do princípio da anterioridade tributária à exação então criada, a interpretação do art. 2º da EC nº 52/2006 que a autora pretende ver fulminada é a que afasta a incidência do princípio constitucional da anterioridade eleitoral da nova regra sobre coligações partidárias estabelecida no art. 1º da mesma emenda. Assim, enquanto o art. 150, III, *b*, da Constituição Federal encerra garantia individual do contribuinte, o art. 16, segundo penso, representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido por seus representantes eleitos (CF, art. 1º, parágrafo único). Categórica, quanto a essa dimensão subjetiva do princípio da anterioridade eleitoral, foi a conclusão do eminente Ministro Celso de Mello nas ações diretas de inconstitucionalidade nºs 3.345 e 3.365 (julg. em 25.8.2005, Informativo nº 398), na qual S. Exa. destaca que

o sentido maior de que se acha impregnado o art. 16 da Constituição reside na necessidade de preservar-se uma garantia básica assegurada, não só aos candidatos, mas, também, destinada aos próprios cidadãos, a que assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral.

⁸ ALMEIDA, Lise de. Princípio da anterioridade: evolução no Direito brasileiro e sua situação na Constituição. *RDTr*, n. 55, p. 321, 1991.

É norma que, conforme ressaltou o eminente Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI nº 354, protege o mais importante e relevante dos processos estatais da democracia representativa, o processo eleitoral, que assim o é

pela razão óbvia de que é ele a complexa disciplina normativa, nos estados modernos, da dinâmica procedimental do exercício imediato da soberania popular, para a escolha de quem tomará, em nome do titular dessa soberania, as decisões políticas dela derivadas.

Nessa mesma linha de pensamento, assim asseverou a douta Procuradoria-Geral da República em seu parecer:

A força dessa idéia é muito vigorosa: a aceitação pelos *cidadãos* de determinados agentes políticos, e com eles, de todas as decisões políticas tomadas em seu favor, tem o *lastro* basicamente no procedimento, ou seja, no caso, no processo eleitoral. O seu trabalho é assimilado pela sociedade em vista da seleção que o apóia. (Destaquei.)

9. Além de o princípio constitucional da anterioridade eleitoral conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 da Constituição ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, *caput*) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). Sobre o primeiro desses postulados do Estado de direito, assim se manifestou o eminente Ministro Gilmar Mendes no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade nºs 3.105 e 3.128, redator para o acórdão o Min. Cezar Peluso, DJ 18.2.2005:

[...] o princípio da segurança jurídica traduz a proteção da confiança que se deposita na subsistência de um dado modelo legal (*Schutz des Vertrauens*). A idéia da segurança jurídica tornaria imperativa a adoção de cláusulas de transição nos casos de mudança radical de um dado instituto ou estatuto jurídico. Daí por que se considera, em muitos sistemas jurídicos, que, em casos de mudança de regime jurídico, a ausência de cláusulas de transição configura uma omissão inconstitucional.

No presente caso, é a própria Constituição que estipula um limite temporal para a plena aplicabilidade das novas regras que venham a alterar o processo eleitoral. Trata-se, conforme ressaltado pela requerente, de uma segurança jurídica qualificada pela própria Constituição. Por critério do legislador constituinte originário, somente após um ano contado da sua vigência, terá a norma aptidão para reger algum aspecto do processo eleitoral sem qualquer vinculação a circunstância de fato anterior à sua edição. A eleição alcançada nesse interregno fica, por isso, blindada contra as inovações pretendidas pelo legislador, subsistindo, assim, a confiança de que as regras do jogo em andamento ficarão mantidas.

10. No tocante à garantia fundamental do devido processo legal, na sua ótica substancial, ressaltou o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, na ADI nº 354, não ser o bastante, para o processo eleitoral, que o jogo possua regras, sendo, assim, necessário que estas sejam prévias “à apresentação dos contendores e ao desenvolvimento da disputa e, portanto, imutáveis, até a sua decisão”. Assevera, ainda, S. Exa. que a anterioridade exigida pelo art. 16 “é essencial à aspiração de segurança e de isonomia, que estão subjacentes à idéia qualificada de processo, como do devido processo legal”. Trata-se, aqui também, de um devido processo legal qualificado, não bastando que o legislador, mesmo o constituinte derivado, respeite os preceitos que regem o processo legislativo, impondo-se, ainda, a observância da anterioridade.

11. Sobre o processo eleitoral e o impacto nele causado pela alteração temporalmente inadequada das normas que regem as coligações partidárias, além do que já foi asseverado, resalto que tal correlação há de ser obtida até mesmo na visão mais restritiva do alcance da expressão processo eleitoral perfilhada pelo eminente Ministro Moreira Alves. No julgamento da ADI nº 354, afirmou S. Exa. que o processo eleitoral abrange “as normas instrumentais diretamente ligadas às eleições, desde a fase inicial (a da apresentação das candidaturas) até a final (a da diplomação dos eleitos)”. Ora, a coligação partidária nada mais é que um dos instrumentos utilizados no processo eleitoral para a composição de alianças com objetivo de participação nas eleições em condições de maior competitividade. Diz respeito ao somatório de forças de um grupo de partidos políticos na apresentação de uma só candidatura para um determinado cargo eletivo. Conforme ressaltou o eminente Ministro Octavio Gallotti nesse mesmo julgado, o processo eleitoral estará alterado quando a nova disposição interferir na correlação das forças políticas, no equilíbrio das posições de partidos e candidatos e, portanto, na própria competição. Não vejo exemplo mais eloquente de influência a esse

equilíbrio de forças do que a mudança nas regras concernentes às coligações. Também nessa direção trilhou a Casa na ADI nº 1.407-MC, DJ 24.11.2000, na qual o eminente relator, Ministro Celso de Mello, afirmou em seu douto voto que

o tema concernente às coligações partidárias – não obstante resultem estas da decisão exclusiva dos partidos políticos e de um juízo de conveniência que somente a eles pertence –, projeta-se, por sua natureza mesma, no âmbito do processo eleitoral, não podendo ser invocado como fator de restrição à atividade normativa desenvolvida pelo Poder Legislativo em campo que se insere na esfera de sua privativa competência institucional.

Afasto, portanto, a alegação da Advocacia-Geral da União no sentido de que a temática das coligações não se confundiria com o processo eleitoral.

12. Também não procede a afirmação de que este Supremo Tribunal teria considerado a aplicação da norma prevista no art. 16 da Constituição Federal restrita à atividade do legislador ordinário, por ter entendido legítima a aplicação imediata da Lei Complementar nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades), que veio atender a imperativo presente no art. 14, § 9º, da Constituição Federal. No julgamento do RE nº 129.392, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 16.4.93, entendeu a maioria dos membros do Plenário que o citado art. 14, § 9º, da Carta Magna exigia a elaboração de um diploma inovador que viesse complementar o novo regime constitucional de inelegibilidades. Trata-se, portanto, de uma exceção ou de uma conformação de vontades do próprio constituinte originário, que não descaracteriza o princípio da anterioridade como uma garantia fundamental capaz de limitar o exercício do poder de revisão. A propósito, na ADI nº 939-MC já analisada, nem mesmo as exceções previstas na própria Constituição à aplicação do princípio da anterioridade tributária impediram que esta Corte reconhecesse o caráter de garantia individual do contribuinte desse postulado. Conforme asseverou o eminente Ministro Ilmar Galvão em seu voto, tal circunstância “só reforça o princípio-garantia, na medida em que serve para demonstrar que, para excepcioná-lo, se faz mister a iniciativa do próprio constituinte originário”.

13. Cabe, por último, advertir que a modificação no texto do art. 16 pela Emenda Constitucional nº 4/93 em nada alterou seu conteúdo principiológico fundamental. Tratou-se de mero aperfeiçoamento técnico, já que a redação original (“A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação”) provocava dificuldades na implementação das mudanças pretendidas, pois, conforme bem analisado por José Afonso da Silva,

criava o dispositivo constitucional em debate verdadeira *vacatio legis*, que evitava casuísmo nas épocas eleitorais, “mas se dificultava a regulamentação do processo eleitoral”⁹. No mesmo sentido, Celso Ribeiro Bastos¹⁰.

14. Ante todo o exposto, reconhecendo violação ao art. 60, § 4º, IV, c.c. art. 5º, *caput*, LIV e § 2º, da Constituição Federal, julgo *procedente* o pedido formulado na presente ação direta para:

a) declarar a inconstitucionalidade da expressão “aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002”, contida no art. 2º da Emenda Constitucional nº 52, de 8.3.2006;

b) dar à parte remanescente do dispositivo interpretação conforme à Constituição, no sentido de que a referida emenda somente seja aplicada às eleições que venham a ocorrer após decorrido um ano da data de sua vigência.

É como voto.

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Senhor Presidente, sem dúvida, o voto da eminente relatora foi coerente, considerado o que sempre sustentado por Sua Excelência, até mesmo quando de sua passagem no Tribunal Superior Eleitoral.

Acompanho Sua Excelência, mas o faço apenas quanto ao prejuízo declarado – parcial – da ação, no que ataca trecho sem concretude maior, ou seja, a expressão “aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002”. E justificou a Ministra Ellen Gracie, apontando a razão de ser dessa parte do art. 2º da Emenda Constitucional nº 52: a proposta de emenda à Constituição começou a tramitar ainda no ano de 2002, muito embora no período – crítico, como todos sabemos – de um ano que antecedeu as eleições, segundo o próprio art. 16.

Colho de informações – que, penso, não chegaram a ser apresentadas – subscritas por esse homem público elogiável, exemplar, que é o Ministro Paulo Brossard, que a tônica sempre foi a homenagem à autonomia dos partidos políticos. E somente em época de exceção houve regra que limitou a capacidade eleitoral, mediante preceito de extravagância maior, segundo o qual – e aqui estou a citar a Lei nº 6.978, de 19 de janeiro de 1982:

⁹ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 234.

¹⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 2. p. 671.

Art. 8º Nas eleições previstas nesta lei, o eleitor [pobre eleitor, supertutelado] votará apenas em candidatos pertencentes ao mesmo partido, sob pena de nulidade do voto para todos os cargos.

O preceito mostrou-se uma verdadeira camisa-de-força, um engessamento, com desprezo, a mais não poder, da própria cidadania.

Após os novos ares democráticos – e é preciso pensar-se nisso para se perceber o alcance, em si, da Emenda Constitucional nº 52 – decorrentes da Carta apontada por Ulisses Guimarães – já citado neste julgamento – como cidadã, voltada ao bem-estar e à liberdade do cidadão, liberdade a ser homenageada em cada passo, disciplinaram-se as eleições de 1989. E, então, a Lei nº 7.773 – o histórico precisa ser observado –, de 8 de junho de 1989, dispôs:

Art. 5º Dois ou mais partidos políticos, nas condições do artigo anterior, poderão coligar-se para registro de candidatos comuns.

Não se cogitou sequer de circunscrição. A liberdade de coligação era ampla.

Seguimos e tivemos outro diploma. E à época, na quadra primeira depois da Carta de 1988, mostrou-se muito comum ter-se uma norma para cada eleição. Veio à balha a Lei nº 8.214/91, versando sobre a regência das eleições municipais de 1992. E previu-se, mediante o art. 6º:

Art. 6º É facultado aos partidos políticos [no âmbito da autonomia dos partidos políticos consagrada pela Constituição] celebrar coligações para o registro de candidatos à eleição majoritária, à eleição proporcional ou a ambas.

E foi além o legislador para prever:

§ 1º É vedado ao partido político celebrar coligações diferentes para a eleição majoritária e para a eleição proporcional.

Mais uma vez, não se restringiu a coligação à circunscrição tal como definida no art. 86 do Código Eleitoral, conforme o cargo em jogo, e eu diria: conforme os eleitores que participem do próprio pleito. Cogitou-se de coligação única, tendo em conta a eleição majoritária e a eleição proporcional.

A Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, regeu as eleições de 1994, que se mostraram gerais. De que forma o fez quanto às coligações? Restou

proclamada a possibilidade, a faculdade dos partidos políticos de celebrarem coligações para a eleição majoritária, para a eleição proporcional ou para ambas, desde que não fossem diferentes, dentro da mesma circunscrição. E foi citado, no voto do Ministro Sepúlveda Pertence, em 2002, no Tribunal Superior Eleitoral, quando ocorreu a guinada interpretativa, a guinada na leitura do art. 6º da Lei nº 9.504, de 1997, o que se entende como circunscrição:

Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o país; nas eleições federais e estaduais, o estado; e nas municipais, o respectivo município. [Art. 86 do Código Eleitoral.]

Logo, a lei afigurou-se completa a partir da definição do Código Eleitoral sobre circunscrição, admitindo-se – repito – a celebração de coligações para a eleição majoritária, para a eleição proporcional, ou para ambas, sem se cogitar, pelo menos de modo expresse, da possibilidade de haver coligações distintas, conforme a natureza da eleição: majoritária ou proporcional.

Em 1995, veio à balha a Lei nº 9.100, regedora das eleições municipais e, mais uma vez, previu-se:

Art. 6º Serão admitidas coligações se celebradas conjuntamente para as eleições majoritárias e proporcional, e integradas [aí a exigência] pelos mesmos partidos, ou se celebradas apenas para as eleições majoritárias.

Chegamos, então, à Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, um diploma que, para mim, em bom vernáculo, homenageia o princípio da autonomia dos partidos políticos, sem colocá-los numa camisa-de-força, sem desconhecer que as forças políticas, neste Brasil continental, consideradas as unidades da Federação, são forças políticas distintas. A realidade encontrada no Acre não é a realidade de São Paulo, de Pernambuco, do Rio de Janeiro.

O que se tem – e aí não se coloca em jogo o princípio da anterioridade, considerada a unidade de tempo “ano”, porque essa lei é de 1997 – no art. 6º?

Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, [tal como definida, repita-se, no art. 86 do Código Eleitoral] celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, [e aí encerra o preceito a possibilidade de se ter duas coligações e não apenas uma, como decorre da denominada verticalização, para mim

engessamento, para mim retrocesso, com a devida vênia daqueles que entendem de forma diversa, imaginando que, imposta numa interpretação a verticalização, se poderá ter dias melhores quanto a uma fidelidade partidária, quanto a uma correção de rumos, quanto ao afastamento da promiscuidade partidária] formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

Vale dizer: formada a coligação para a eleição majoritária, partidos que integrem essa coligação – não todos os partidos, porque senão não se terá uma coligação diferente –, não se admitindo a chegada de um partido de pára-quadras, poderão se coligar para as eleições proporcionais.

Senhor Presidente, a prática, em 1998 – não vamos falar de 1996, porque tivemos eleições proporcionais, regidas por uma lei anterior –, qual foi? Entendeu-se que decorreria da Lei nº 9.504, de 1997, a denominada verticalização? A resposta é negativa. Concluiu-se que haveria a liberdade tal como consagrada – liberdade em seu sentido maior, não apenas de ir e vir – no art. 6º da Lei nº 9.504/97, segundo nossa tradição, após a Carta de 1998.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Ministro Marco Aurélio, só uma observação. Em 1998, o Tribunal Eleitoral estabeleceu a verticalização nas eleições estaduais, em relação às coligações majoritárias.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Na circunscrição estadual.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Tudo bem.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Não estou dizendo o contrário, e Vossa Excelência, com o aparte, reforça o meu voto.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Vossa Excelência deve lembrar, então, que não houve liberdade absoluta de fazer o que bem quisesse.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Repito: Vossa Excelência reforça o meu voto, embora pensemos de maneira diferente em muitos campos.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Caros os iguais.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Prossigo.

Então, em 2002, a partir da mesmíssima norma legal, norma legal semelhante às que regeram as eleições anteriores, deu-se uma nova leitura. E, por cinco votos a dois, vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo, concluiu o Tribunal que a referência à circunscrição seria não conforme o Código Eleitoral, tido como revelado por uma lei complementar, mas contaria com um sentido linear, apanhando todo o território nacional e compelindo os partidos políticos a observarem a coligação que poderíamos dizer “cabeça”, a coligação feita para o preenchimento dos cargos de presidente e vice-presidente da República.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Que gerou a mula-sem-cabeça.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Sim, e costume dizer que, toda vez que se abandonam não só as balizas normativas como, também, se desconhece a realidade, a tendência é ter-se a Babel, o desrespeito ao que assentado. E, nessa interpretação em 2002, passou-se a cogitar não da mesma circunscrição – e aqui o vocábulo “mesma” indica a existência de outras circunscrições –, mas a entender que haveria a vinculação referida, considerada a coligação primeira para preenchimento dos cargos de presidente e vice-presidente da República.

Por último – e não estaríamos aqui a discutir a matéria se, em 2002, não tivesse havido a guinada na interpretação da ordem jurídica, se houvéssemos aberto, como costume dizer, o embrulho, quando se atacou a resolução do Tribunal Superior Eleitoral, mediante ação direta de inconstitucionalidade, sob o ângulo da autonomia dos partidos políticos e da atuação do referido Tribunal, como se fosse órgão incumbido de legislar –, foi feita agora uma nova consulta, e se repetiu, na resposta, o escore de 2002. Fiquei vencido como relator – havendo sido designado para redigir o acórdão o Ministro Caputo Bastos –, na companhia do Ministro Cesar Asfor Rocha. Reafirmou-se que se teria, no art. 6º da Lei nº 9.504/97, a verticalização? Não. Consignou-se simplesmente que, ante a resposta dada à consulta de 2002, o Tribunal Superior Eleitoral não poderia – sob pena de, aí sim, para eles, a maioria, legislar – mudar o entendimento quanto ao alcance desse artigo!

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Em relação a essa questão – bem me lembro, participamos da sessão, da assentada no TSE –, parece-me que a maioria se inclinou, inclusive, a adotar o art. 16, entre outros fundamentos, como vetor hermenêutico. E é dito, também, pelo Ministro Sepúlveda Pertence, no caso do RE, que, na verdade, essa limitação também se impõe à autoridade judicante. E temos dado exemplo em outros casos.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Vou-me convencer de que o art. 16 permite qualquer mudança, menos em resolução do TSE.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: De duas, uma: ou estivemos a responder a uma consulta, ou estivemos, naquela assentada, a legislar.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: É claro que esse argumento é importante do ponto de vista formal.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Creio que não devemos fazer aqui um segundo *round* da disputa no Tribunal Superior Eleitoral.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Não, ninguém está fazendo, mas apenas à guisa de esclarecimento.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Ele é pressuposto de saber se a emenda constitucional alterou alguma coisa.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Aqui, a questão colocada é somente essa. Para mim, gostaria de dizer, se há esse limite para o legislador, a partir do art. 16 – e entendo haver esse limite, também, para o legislador constituinte –, eu diria que, também, haveria para o próprio intérprete/juiz. E isso foi tido na assentada desse julgamento do TSE.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Ainda que não dogmaticamente, já no meu voto vencido de 2002 eu advertia para isso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Senhor Presidente, não trouxe voto escrito, mas o meu voto tem início, meio e fim. Enquanto ouvia o relatório, fiz espelho com sete itens, para discorrer acerca de certas matérias, e não estou aqui a falar sobre abobrinhas; estou buscando revelar convencimento a

partir do que acaba de ressaltar o Ministro Sepúlveda Pertence: a emenda constitucional em jogo nada modificou no cenário jurídico. Perdoem-me, modificou, sim. Veio a dar envergadura constitucional a uma matéria já constante da Lei nº 9.504/97. Mais do que isso, veio a cassar – não sei, penso que a cassar com dois esses – a interpretação do Tribunal Superior Eleitoral, tendo em conta o art. 6º da Lei nº 9.504.

Já falei sobre as forças políticas; a diversidade, consideradas as unidades da Federação. Aponta-se que os partidos são nacionais; são nacionais quanto à abrangência, quanto à presença. Essa referência – que, reconheço, está na Carta da República – não coloca em segundo plano, entretanto, a autonomia que, também, está consignada no Diploma Maior. Nesse contexto, toda vez que é possível conferir ao dispositivo constitucional interpretação que consagre a liberdade em seu sentido maior, essa interpretação deve ser formalizada, implementada.

Emenda constitucional está imune, em si, ao art. 16 da Carta Federal? Qual é o sentido do art. 16? Encerra ele uma cláusula pétrea? Será que não é possível dilatar o período nele previsto, ou encurtar esse período, ou expungir, mesmo, a previsão relativa à anterioridade? É possível, e aí, evidentemente, não se resolve, sob o ângulo da definição da cláusula, do que previsto, se cláusula definitiva, ou não, a pendência.

Reconheço que emenda constitucional não pode alterar, em si, o processo eleitoral, e o tema “coligações” envolve, repercute sobremaneira no processo eleitoral, porque pode, até, definir a escolha deste ou daquele representante. A questão se resolveria, caso a Emenda Constitucional nº 52 houvesse alterado alguma coisa em termos de normatividade – não o fez –, sob o ângulo da eficácia do art. 16. É que a Emenda Constitucional nº 52 foi promulgada no período regido pelo art. 16. E se entendêssemos sobre a possibilidade de persistir, se potencializássemos o aspecto formal em detrimento do princípio da realidade, sobrepondo a forma ao fundo, teríamos uma situação muito interessante, admitindo que a verticalização – o que não faço – já estaria na Lei nº 9.504/97, e que, portanto, a Emenda nº 52 veio a modificar essa lei. Teríamos cinco meses regidos pela Lei nº 9.504, do período “ano” que antecede as eleições, e sete meses regidos pela Emenda Constitucional nº 52.

A referência no art. 16 à lei não pode ser entendida como algo que gere a especificidade. A sinonímia, para mim, do vocábulo é ato normativo abstrato autônomo. Não posso conceber o dribble, a possibilidade de se contornar o empecilho temporal apenas variando o ato normativo a dispor sobre a matéria.

Senhor Presidente – daí eu ter feito alusão ao histórico normativo do tema –, a Emenda Constitucional nº 52 nada inovou. Como já disse, apenas deu um peso

maior ao trato da matéria, que, antes, tal como nele contido, esteve regida pelo art. 6º da Lei nº 9.504/97 – e regida em bom vernáculo – e, agora, passou a estar disciplinada nessa mesma emenda. Surgiu uma norma constitucional simplesmente formal e não material, dado o conteúdo. E, mais do que isso, utilizou-se uma emenda constitucional – e isso me deixa muito triste – para se cassar simples interpretação do Tribunal Superior Eleitoral, banalizando-se, barateando-se – para usar um vocábulo a gosto do Ministro Francisco Rezek – o instituto da emenda constitucional.

Aliás, apenas para descontrair o ambiente – a sessão já vai longe –, conta-se, e acredito que isso seja folclore, que certo cidadão entrou em uma livraria e procurou adquirir a Lei Maior do país, do Brasil. Pediu uma Constituição Federal ao balconista. Este simplesmente respondeu que aquela livraria não trabalhava com periódicos – tantas são as emendas, em tão pouco tempo, desprezando-se a estabilidade própria às constituições.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Mais uma vez a França se dobra perante o Brasil.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: A nossa Carta de 1988 já foi emendada cinquenta e oito vezes, se não me falha a memória. Não consigo nem mesmo acompanhar as alterações feitas. Continuamos a acreditar que, no Brasil, é possível ter dias melhores mediante novos atos normativos, quando o que se precisa, em última análise, é de homens que, realmente, observem a ordem jurídica em vigor, principalmente de homens públicos.

Bobbio nos ensina que, mais importante do que normas bem fundamentadas, é a observância daquelas que compõem o arcabouço normativo.

Peço vênia à relatora, e a meu ver também estou sendo coerente, considerado o que sustentei na consulta do Partido Social Liberal no Tribunal Superior Eleitoral quanto ao alcance do art. 6º da Lei nº 9.504/97, para declarar, acompanhando Sua Excelência, o prejuízo parcial da ação, e, no mais, julgar improcedente o pedido formulado na inicial.

VOTO

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Senhor Presidente, também lamento, de minha parte, não acompanhar o voto muito bem posto, adequado, sintético e objetivo com que a eminente ministra relatora se

posicionou de modo a avalizar a petição inicial que vê, no art. 2º da Emenda Constitucional nº 52, violação do art. 16 da Constituição, elevado à cláusula pétrea, pelo menos em combinação com o direito individual à segurança jurídica, resgatado da menção incidente que lhe faz o *caput* do art. 5º da Constituição Federal.

Depois do voto da eminente relatora tivemos – e isso tem sido raro nos últimos tempos no Tribunal – uma série de magníficos e eruditos pronunciamentos.

Por isso, Senhor Presidente, sem nenhuma falsa modéstia, um pouco envergonhado, limitar-me-ei, apenas, a deixar clara a minha posição sobre alguns tópicos da brilhante discussão assistida aqui hoje entre os diversos advogados que se pronunciaram, para não deixar dúvidas quanto à razão do meu voto.

Com as vênias devidas ao mestre Paulo Brossard, entendo que a Emenda Constitucional nº 52, tanto no seu dispositivo nuclear e permanente quanto na sua norma de vigência e eficácia, diz, sim, com o processo eleitoral. Não aceito, *data venia* do eminente advogado-geral da União, a fronteira que se quis estabelecer entre Direito Eleitoral e Direito Partidário, pelo menos – e isso extraio de velhos pronunciamentos do Tribunal Superior Eleitoral – sempre que o partido político atua, não como uma associação a resolver problemas internos, mas como personagem insubstituível e inamovível do processo eleitoral. Essa distinção veio – no que chamei de personalidade bifronte dos partidos políticos – quando demarcamos – e este argumento foi usado daqui citando-se uma breve ementa do Ministro Nelson Jobim, mas que creio impertinente ao caso – até onde vai a competência da Justiça Comum, em tudo que diz respeito à atuação como associação privada dos partidos políticos, e onde remanesce a competência da Justiça Eleitoral sempre que o partido político desempenhe esse papel de personagem do processo eleitoral, hoje, no mundo contemporâneo, conatural à própria noção de democracia representativa.

Com mais razão, por isso evidente me parece que, ao dispor sobre o regime de coligações, a EC nº 52 interfere, sim, no processo eleitoral.

A petição inicial – embora fazendo apelo ao princípio, que se vem tornando de invocação onímoda da segurança jurídica – funda-se, na verdade, na inteligência que empresta ao art. 16 da Constituição Federal.

Primeiro, para contestar a visão formalista de que a menção à lei contida no art. 16 referir-se-ia unicamente à lei ordinária.

No voto que proferi, como relator, no RE nº 129.392 – onde se cuidava de lei complementar – já acentuei que, ao contrário do que sucede em outros

dispositivos da Constituição, onde a menção simples à lei é interpretada, pelo Tribunal, como referente à lei ordinária, no art. 16 ela, certamente, abrangia a lei complementar.

E, também, diversamente do que se afirmou da tribuna, não é certo que o Tribunal tenha, naquele momento, afirmado não ser o art. 16 oponível à lei complementar. A maioria de seis a cinco – penso – entendeu apenas que a Lei Complementar nº 64, como seria um complemento necessário da implementação do novo regime constitucional de inelegibilidades, não se submetia ao art. 16, enquanto os votos vencidos – creio que eu, o Ministro Celso e o Ministro Marco Aurélio, quatro ou cinco votos – entendíamos que o argumento se destruía pela recepção em termos da velha Lei de Inelegibilidades. Mas são recordações de decano sem assunto.

O mesmo seria também extensível às emendas constitucionais? Voltarei ao tema.

No âmbito normativo do art. 16, repito, o “processo eleitoral” terá, para mim, sentido tão amplo quanto comportem os seus termos.

Agradeço a honra que me propiciaram, não só os que ocuparam a tribuna, a começar do parecer da Procuradoria-Geral, os advogados e quase todos os votos, referindo passagem do meu voto vencido na ADIn nº 354, quando acentuei:

Senhor Presidente, tudo quanto já se disse me dispensaria maiores considerações, não fosse a preocupação, de certo modo paternal, que tenho pela eficácia do art. 16 da Constituição, dada a modesta participação, que me coube na gestação da primeira sugestão a respeito, no esboço da Comissão Afonso Arinos.

As considerações serão breves, Senhor Presidente. O ponto da causa, já se deixou claro, está na demarcação do conceito de processo eleitoral, à vigência de cujas alterações a Constituição impôs o diferimento de um ano.

Estou, como os três votos que imediatamente me precederam, em que as dimensões desse conceito de processo eleitoral hão de ser as correspondentes às inspirações finalísticas que explicam a inovação constitucional.

O pensamento político contemporâneo tende a emprestar um relevo crescente ao papel das normas processuais *lato sensu* no funcionamento e na própria definição da democracia, na medida em que nelas se traduz, na expressão de Cândido Dinamarco, “a disciplina do exercício do poder estatal pelas formas do processo

legalmente instituídas e mediante a participação do interessado ou interessados”. O processo, por isso, acrescento, erige-se num poderoso instrumento de legitimação das decisões públicas, independentemente do seu conteúdo concreto e dos detentores momentâneos do poder.

Tem esse significado, por exemplo, a ênfase dada por Norberto Bobbio à “defesa das regras do jogo”, frase de que, significativamente, se utiliza como subtítulo de sua preciosa coleção de ensaios sobre *O Futuro da Democracia*: democracia em torno da qual, explica, o único ponto de acordo possível, quando se fala de democracia, “entendida como contraposta a todas as formas de autocracia, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras, *primárias* ou *fundamentais*, que estabelecem quem está a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.”

Na mesma linha, creio, é que se põe cerrada teorização de Niklas Luhmann em torno da “Legitimação pelo Procedimento” (Ed. UnB, 1980).

Na democracia representativa, por definição, nenhum dos processos estatais é tão importante e tão relevante quanto o processo eleitoral, pela razão óbvia de que é ele a complexa disciplina normativa, nos estados modernos, da dinâmica procedimental do exercício imediato da soberania popular, para a escolha de quem tomará, em nome do titular dessa soberania, as decisões políticas dela derivadas.

Essa preocupação com a exigência da disciplina normativa das regras do jogo democrático é que, evidentemente, está à base do art. 16 da Constituição de 88, segundo a qual, “a lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após a sua promulgação”. É que o reclamo de normas gerais e abstratas sobre os processos estatais, particularmente o processo eleitoral – abstração e generalidades a que bastariam a reserva de lei nestas matérias – perde, na verdade, o seu sentido, se a essa generalidade, se a essa abstração da lei, não se somar a exigência de sua anterioridade ao fenômeno que cuidam de regular: anterioridade que é essencial à aspiração de segurança e de isonomia, que estão subjacentes à idéia qualificada de processo, como do devido processo legal. Não basta, assim, que o jogo tenha regras, é preciso que essas regras sejam prévias à apresentação dos contendores e ao desenvolvimento da disputa e, portanto, imutáveis, até a sua decisão.

O processo eleitoral é um sistema: a influência recíproca de seus vários momentos é um dado essencial da caracterização do todo.

Por isso, a corrupção da idéia de processo democrático e precisamente o que a nossa crônica política batizou de “casuísmo” – mecanismo pelo qual os detentores do poder têm abusado da forma da lei para impor mudanças nas regras do jogo, depois, que os fatos da vida política tornam previsível o desfecho, contrário aos seus interesses –, a que levaria a inobservância do procedimento anteriormente definido.

Os exemplos são notórios. Alguns, ainda recentes.

Minha tendência, assim, é de emprestar ao conceito de processo eleitoral, para os fins do art. 16, extensão tão ampla quanto seus termos comportam, de modo a abranger, radicalmente, desde o alistamento dos eleitores e a habilitação dos partidos à escolha dos candidatos, definindo assim todas as personagens do drama eleitoral; do registro dos candidatos à propaganda; da votação ao procedimento e aos critérios da apuração até o momento culminante da proclamação e da diplomação dos eleitos.

Dúvidas de ordem formal poderiam ser postas com relação à disciplina dos partidos. Estão eles postos em capítulo, ou seção à parte, depois da norma que encerra a série de regras do processo eleitoral *stricto sensu*. Mas essas dúvidas – suscitadas, salvo engano, pelo eminente procurador-geral da República, perante o Tribunal Superior Eleitoral – foram respondidas, a meu ver, com vantagem, pela Corte especializada, quando recusou recente lei de alteração no quadro partidário, para vigência imediata.

Ao contrário, sequer consigo alimentar dúvidas no que se refere à apuração do voto: ela está, para o processo eleitoral, mais ou menos como estaria uma regra de interpretação das sentenças, no processo judicial. Pouco me importa, se a previsível influência dessa mudança de regra de interpretação do voto que contém contradição entre o candidato indicado e a legenda assinalada será grande ou pequena. Muito menos me importa saber se ela é boa ou má, e se se deve dar preferência à presumível vontade de um eleitorado rebelde aos partidos ou se, ao contrário, se deva dar preferência ao reforço da legenda partidária. Como já disse a outro propósito nesta Casa, parece-me que esses valores, conjunturais e remediáveis, de tal ou qual decisão política concreta, não superam jamais o valor do respeito e da estabilidade devidos à norma constitucional. E assegurá-los, pelo menos, é a nossa função primordial.

Estou mesmo, Senhor Presidente, em que, se se quer dar ao art. 16 da Constituição a força de contenção da mania nacional do

casuísmo, esta força não pode estar sujeita a sutilezas de *distinguo* interpretação. A regra deve ter uma interpretação, se necessário, até, menos inteligente, para evitar que ao casuísmo das legislações se siga, amanhã, o casuísmo ou a suspeita de casuísmo das aplicações ou não da lei casuística.

Com esses fundamentos, alinhados de improviso, Senhor Presidente, com todas as vênias do voto, como sempre muito bem deduzido, do eminente relator, também julgo procedente a ação, acompanhando, de resto, as explicitações do voto do eminente Ministro Celso de Mello.

A essa visão ampla do que seja o “processo eleitoral”, no contexto do art. 16 da Constituição, me mantenho fiel.

Mas, não obstante o excepcional relevo que empresto a esse art. 16, confesso ter ficado frustrado e invejoso, na pesquisa “mineralógica” à procura de cláusula pétrea ofendida, neste caso, a minha, ao contrário dos achados tão frutuosos dos meus eminentes colegas, foi absolutamente infrutífera.

Não creio que o próprio art. 16 seja uma “cláusula pétrea”, lamentavelmente, e nisso tomo de empréstimo o primeiro capítulo do voto do eminente Ministro Eros Grau.

Também não vejo que baste a invocação do princípio da segurança jurídica como o novo “leito de Procusto” para este Tribunal exercer um poder similar ao da Suprema Corte americana, aos tempos da recorrente e reacionaríssima aplicação do *due process of law* como anteparo a qualquer avanço social naquela República.

Segurança jurídica tem muito a ver com cláusulas pétreas, mas também com toda a Constituição: numa constituição rígida, a segurança jurídica está precisamente na rigidez, está precisamente em submeter alterações ao processo complexo que, quase fatalmente, envolve uma conjugação de forças políticas adversas para inovar na Constituição.

Com todas as licenças aos meus eminentes colegas, à eminente relatora e ao eminente presidente, que compuseram a maioria na decisão da Consulta nº 715/2002, do Tribunal Superior Eleitoral, se nem o próprio art. 16 consigo erigir em cláusula pétrea, com todo o respeito que tenho por aquela decisão do TSE, não consigo erigir em cláusula pétrea a resolução do Tribunal Superior.

Já aludi aos meus temores da transplantação do *due process of law* da Suprema Corte, que nunca o usou, pelo menos contra emenda constitucional, para esta Corte, a fim de censurar emendas constitucionais. Mas hoje ela disputa espaço com o apelo à segurança jurídica. De forma que novidades virão.

Não vejo, por mais que queira, um direito individual do eleitor nesta combinação do art. 16 com as cláusulas do devido processo legal e com a garantia da segurança jurídica.

Não reduzo, deixo claro, o âmbito da cláusula de intangibilidade prevista no art. 60, § 4º, dos “direitos e garantias individuais”, ao rol do art. 5º da Constituição. Há, evidentemente, direitos fundamentais fora do art. 5º, e o eminente Ministro Gilmar Mendes, com muita graça, mostrou, como, no art. 5º, alguns incisos não traduzem direito de ninguém: a previsão dos crimes hediondos, a insuscetibilidade de fiança etc. É muito difícil encontrar um titular de direito subjetivo a essas previsões de severidade punitiva.

Tudo isso é fascinante, e me obrigaria a aprofundar a análise dos argumentos muito consistentes e inteligentes trazidos pela eminente relatora e, depois, desdobrados, com erudição, pelos diversos votos que se seguiram.

Mas, a meu ver, a minha visão do problema se aproxima muito da que há pouco expunha o eminente Ministro Marco Aurélio.

Pressuposto de toda esta discussão é se a Emenda Constitucional nº 52, em seu art. 1º, efetivamente alterou o processo eleitoral. Senão, não temos o que discutir.

Para mim, não. Verifiquei que na discussão da ADIn nº 2.626, proposta contra a resolução do TSE de 2002, as notas do meu voto acabaram amputando a transcrição do voto que proferi no Tribunal Superior Eleitoral.

Disse então:

Senhor Presidente, dispõe o art. 23, IX, do Código Eleitoral competir ao TSE “expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste código”.

Cuida-se de competência normativa, mas de hierarquia infralegal. O juízo de *conveniência*, confiado ao TSE, tem por objeto a *expedição ou não* da instrução, não o seu conteúdo.

Este, destinado à execução do código – e, obviamente, a todo o bloco da ordem jurídica eleitoral –, está subordinado à Constituição e à lei.

É verdade – além de explicitar o que repute implícito na legislação eleitoral, viabilizando a sua aplicação uniforme – pode o Tribunal colmatar-lhe lacunas técnicas, na medida das necessidades de operacionalização do sistema gizado pela Constituição e pela lei.

Óbvio, entretanto, que não as pode corrigir, substituindo pela de seus juízes a opção do legislador: por isso, não cabe ao TSE

suprir lacunas aparentes da Constituição ou da lei, vale dizer, o “*silêncio eloqüente*” de uma ou de outra.

A Constituição da Costa Rica de 1949, ao que suponho, o primeiro país – depois do Brasil, em 1932, – a entregar a um Tribunal o comando do processo eleitoral, foi mais longe que nós: não criou para o mister um Tribunal *Superior* – sujeito, portanto, à jurisdição da Suprema Corte – mas, sim, o Tribunal *Supremo* de Elecciones (art. 99 ss), cujas decisões, por conseguinte, “*no tienen recurso, saldo la acción por prevaricato*” (art. 103).

Ao seu TSE, supremo, a Constituição da Costa Rica outorgou também poder normativo, competindo-lhe “*interpretar em forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral*” (art. 102,3): porque adstrito, porém, à interpretação da Constituição e das leis, esse poder normativo – embora *supremo* na órbita judicial – não obstante, também não é primário, mas secundário, posto que subordinado às normas superiores que *interpreta*, mas não pode *alterar*.

Certo, quando se confere a determinado órgão estatal o poder de interpretar as normas *superiores* e, conseqüentemente de *criar* a norma *inferior* com força *obrigatória* e *incontrastável*, é *inelidível* a conclusão de Kelsen¹ de que “nunca pode existir qualquer garantia absoluta de que a norma inferior corresponde à norma superior”, e que, portanto, “A decisão de um Tribunal de última instância não pode ser considerada como sendo antijurídica na medida em que tem de ser considerada como uma decisão de Tribunal. É fato que decidir se existe uma norma geral que tem de ser aplicada pelo Tribunal e qual é o conteúdo dessa norma são questões que só podem ser respondidas juridicamente por esse Tribunal (se for um Tribunal de última instância); mas – adverte em seguida o mestre da Escola de Viena – “não justifica a suposição de que não existem normas gerais determinando as decisões dos tribunais, de que o Direito consiste apenas em decisões dos tribunais”.

É dizer que, da incontrastabilidade de sua interpretação – da qual dispõe o TSE costa-riquenho e de que, em grau inferior, dispomos nós, sujeitos unicamente à censura constitucional da Suprema Corte –, não se extrai a dispensa do dever de fidelidade à norma superior à qual estamos vinculados.

Fidelidade, é certo, que não exonera os juízes da “triste responsabilidade de errar por último”, a que aludiu Rui, porque podem errar

¹ KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. Trad. Martins Fontes. Brasília: UnB, 1990. p. 156.

sem sanção: o que, entretanto, não escusa o “erro consciente”. Permite-me essas considerações – posto me arriscando à repetição do óbvio – para deixar claro como, a meu ver, não pode o TSE se deixar envolver na polêmica, que vem agitando homens públicos e jornalistas políticos sobre se seria ou não conveniente que se viesse a impor a simetria ou a coerência entre as coligações que se constituíssem para a disputa da eleição presidencial e as que se formassem para as eleições majoritárias e proporcionais a serem travadas no âmbito de cada estado-membro: antes é preciso saber se o problema já encontra solução unívoca na legislação eleitoral.

Estou convencido de que a resposta é afirmativa, à luz do art. 6º da Lei nº 9.504/97, único dispositivo legal pertinente à questão:

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.

A cláusula “dentro da mesma circunscrição” traçou o limite intransponível do âmbito material de regência de tudo quanto no preceito se dispõe.

O conceito de circunscrição eleitoral é inequívoco no código:

Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o país; nas eleições federais e estaduais, o estado; e nas municipais, o respectivo município.

“Circunscrição”, aí, não é uma entidade geográfica: é jurídica. A cada esfera de eleição – e só para o efeito dela – corresponde uma circunscrição.

A circunstância de a eleição presidencial – que tem por circunscrição todo o país – realizar-se na mesma data das eleições federais e estaduais na circunscrição de cada estado (Lei nº 9.504/97, art. 1º, p. único, I) é acidental e não afeta a recíproca independência jurídica das respectivas circunscrições, nem dá margem ao raciocínio, de sabor geográfico, de que o território do país compreende os territórios das unidades federadas.

Dessa nítida demarcação do suposto normativo do art. 6º da lei

resulta – de relevo decisivo para a questão aventada – que a vedação, que dele se extrai, de coligações assimétricas ou incongruentes, só incide em cada uma das três esferas da Federação em que se hajam de realizar simultaneamente um ou mais pleitos majoritários e uma ou mais eleições pelo sistema proporcional². Vale dizer que a lei não permite inferir, da coligação entre determinadas agremiações para a eleição presidencial, a vedação de que qualquer delas venha a se coligar com partidos diferentes para as eleições estaduais a realizarem-se simultaneamente³.

Ora, no sistema brasileiro, só há uma eleição de âmbito nacional – aquela para presidente da República, que implica a do candidato a vice-presidente, registrado com o vencedor –; do que resulta que, com relação a ela, o art. 6º da Lei nº 9.504/97 só contém uma regra, a da liberdade da formação de coligações para disputá-la, da composição das quais não advém restrição alguma a que os partidos respectivos venham a disputar em outra circunscrição – vale dizer, normalmente, na de cada um dos estados e do Distrito Federal – as eleições locais, isoladamente ou coligados a partidos diversos dos seus aliados nacionais⁴.

Pondere-se, de outro lado, que, se fosse o inverso o significado do seu art. 6º, a Lei nº 9.504/97 teria necessariamente de impor que o processo de formação de coligações, escolha e registro de candidatos ao pleito nacional antecederesse o relativo às eleições estaduais, o que, entretanto, não se dá: adstringe-se a lei a fixar um período único – de 10 a 30 de junho do ano das eleições – para a realização das convenções nacionais e estaduais e para o pedido do registro dos candidatos selecionados.

Ao que me parece evidente na legislação eleitoral ordinária, há os que contraponham a norma constitucional que impõe aos partidos o “*caráter nacional*” (CF art. 7º, I).

Não me convenço de que o preceito – cujo significado histórico foi apenas o de proscrever a criação de agremiações partidárias locais, a exemplo da Primeira República – baste para levar à inconstitucionalidade da legislação.

O “*caráter nacional*” não torna imperativo para todo e qualquer partido a adoção de uma estrutura politicamente centralizada: pelo contrário, a mesma Constituição assegura a cada um deles

² Ver Adendo I.

³ Ver Adendo II.

⁴ Ver Adendo III.

“autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento”.

Autonomia, penso, que impede à própria lei e, com mais razão, à Justiça Eleitoral, que dite coerência ortodoxa das seções estaduais à composição da coligação para as eleições presidenciais em que se haja engajado a legenda.

Recorde-se que, embora prescrevendo devam os estatutos partidários conter “normas de fidelidade e disciplina partidárias”, a Constituição deixou a cada agremiação imprimir-lhes maior ou menor grau de centralismo e rigidez.

Por isso, tenho por consentânea com as diretrizes autonômicas das linhas constitucionais do sistema partidário o que ditou o art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.504/97:

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.

O dispositivo reforça a inteligência que empresto ao art. 6º da mesma lei: precisamente porque nesse não se impôs a transferência, da circunscrição total para as parciais, da composição da coligação nacional, o art. 7º, § 2º, deixou a cada convenção nacional decidir a respeito.

A essa opção legislativa – que entendo derivar do princípio de autonomia partidária da Constituição – não ousei substituir minha visão de como se deveriam organizar e funcionar os partidos⁵.

Por fim, uma consideração final de prudência.

A Lei nº 9.504 é de 1997 e já regeu, portanto, as eleições gerais de 1998.

Nessas, o art. 6º foi interpretado e aplicado no sentido da desvinculação entre as coligações federais e as estaduais.

Recordo, a título de exemplo, que o PSDB e o PT, aos quais filiados os dois candidatos mais votados para presidente da República, não obstante, formaram a coligação que elegeu o governador do Estado do Acre.

⁵ Ver Adendo IV.

A lei não sofreu alterações. E a que hoje acaso viesse a ser editada não mais incidiria no processo eleitoral do corrente ano, por força do art. 16 da Constituição, inovação salutar inspirada na preocupação de qualificada estabilidade e lealdade do devido processo eleitoral: nele a preocupação é especialmente de evitar que se mudem as regras do jogo que já começou, como era freqüente, com os sucessivos “casuísmos”, no regime autoritário decaído.

A norma constitucional – malgrado dirigida ao legislador – contém princípio que deve levar a Justiça Eleitoral a moderar eventuais impulsos de viradas jurisprudenciais súbitas, no ano eleitoral, acerca de regras legais de densas implicações na estratégia para o pleito das forças partidárias.

Por isso, ainda na hipótese de dúvida, o meu voto penderia, a essa altura, pela preservação do entendimento precedente.

Mas, de minha parte, não tenho dúvida: o meu voto é pela resposta afirmativa à consulta.

Adendo

Acrescento ao voto lido na sessão administrativa as breves notas seguintes, acerca de alguns pontos dos votos vencedores, que questionei na discussão e não taquigrafadas.

Nada diz com a hipótese desta consulta, *data venia* a solução dada na Resolução-TSE nº 20.121, 12.3.98, rel. o em. Ministro Néri da Silveira: nela, cuidava-se da congruência das coligações formadas, em cada estado, para a eleição do governador e dos senadores; tratava-se, pois, de eleições disputadas, não apenas simultaneamente, mas também – aí, sim – “dentro da mesma circunscrição”.

II

Em favor da tese majoritária, invocou-se decisão do TSE – confirmada pelo STF – que reputou inelegível a cunhada do governador para vereadora de município do mesmo estado, à luz do art. 14, § 7º, da Constituição⁶.

⁶ “Art. 14 [...]”

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, os cônjuges e os parentes, consangüíneos ou afins até o segundo grau ou por adoção, do presidente da República, do governador do estado ou territórios, do Distrito Federal, de prefeito [...]”

Ao contrário do que se alega, *data venia*, o precedente recordado é de todo impertinente à solução desta consulta.

Além de não se confundirem os conceitos de “territórios de jurisdição”, do art. 14, § 7º, da Constituição, com o de “circunscrição eleitoral” – utilizado no art. 6º da Lei nº 9.504/97 e definido no art. 86 do Código Eleitoral – as decisões de então do TSE e do STF não se fundaram no erro conspícuo de que, na Federação, a “jurisdição” do governador do estado compreendesse juridicamente a dos seus municípios.

Ao contrário, do meu voto no TSE, acolhido pelo STF, o que se extrai é a distinção recíproca dos três ordenamentos que, no Estado Federal, incidem sobre cada território municipal:

É preciso atentar – dissera eu no TSE – para a expressão do art. 14, § 7º, “território da jurisdição do titular”. Elementar, em matéria de federalismo, a pluralidade de ordenamentos no mesmo território.

Portanto, em cada território municipal há, na expressão tecnicamente imprópria, mas consagrada neste preceito de inelegibilidade, jurisdição, a um tempo, da União, do estado e do município respectivos. Portanto, o território do município, onde se fere a eleição para vereador, está sim, *data venia*, no território da jurisdição do governador.

“No mesmo território, em conseqüência” – acentuou, de sua vez, o em. Ministro Carlos Velloso – “no território do município, três ordens federativas exercem o seu poder: a União, o estado e o município”.

Nem por isso, entretanto, deixam de ser ordens distintas e, só por isso, se tem uma Federação.

Portanto, se se pretende aplicar *mutatis mutandis* o aresto à presente consulta, ele viria a favor do meu voto e não, contra ele.

Similarmente, na estrutura do sistema eleitoral, ninguém nega que, territorialmente, a circunscrição das eleições presidenciais – o país – compreende a das demais eleições para o Congresso Nacional e para os mandatos eletivos estaduais – que é o estado –, assim como esta corresponde à soma das circunscrições municipais respectivas.

O que, entretanto, não desmente a recíproca impermeabilidade jurídica das três circunscrições: malgrado sejam parcialmente superpostos os respectivos territórios, demarca cada uma das

circunscrições o âmbito não só espacial, mas também do colégio eleitoral de pleitos distintos.

A acidentalidade da coincidência no tempo das eleições presidenciais e a das que se ferem nas circunscrições dos estados e do Distrito Federal implica assim que ambas se passem “dentro da mesma circunscrição” para os efeitos restritivos da liberdade de coligação do art. 6º da Lei nº 9.504/97.

III

Assentada a premissa – para mim, equivocada – de que a eleição presidencial e a dos governadores e senadores se travariam “dentro da mesma circunscrição”, os votos majoritários incluem todas elas na menção do art. 6º da Lei nº 9.504 à “eleição majoritária”: insisto, *data venia*, em que, a ser assim, como essas – conforme o sistema vigente (Lei nº 9.504/97, art. 1º, p. único, I) – são todos os pleitos majoritários simultâneos; seria inteiramente ociosa, no mesmo dispositivo, a cláusula “dentro da mesma circunscrição”.

IV

Com todas as vênias, constitui um resíduo autoritário – frontalmente incompatível com a clara opção constitucional pela autonomia dos partidos – tentar impor – por lei ou pela interpretação voluntarista dela – um grau preordenado de maior ou menor centralização política a todos eles, às agremiações de quadro ou de massa, às formadas em torno de um líder nacional carismático como às constituídas pela “Federação” de lideranças regionais. Para mim, a organização e a forma de decisão diversificada de cada partido interessa ao militante, que a ele se pretende filiar, e a cada eleitor para orientar o seu voto.

O “pluralismo político” – que é um dos fundamentos da República – aborrece a unificação compulsória de um modelo de organização e decisão partidárias.

De qualquer sorte, tenho dúvidas sobre se da decisão ora tomada não resulta, em nome do fortalecimento do “caráter nacional” dos partidos, a perda de transparência do processo eleitoral, estimulando dissimulações de toda a ordem.

Adolescente, acompanhei – esclarecido por meu saudoso pai – as eleições gerais de 1950 e aprendi – com o célebre episódio

da “cristianização” – como as forças políticas reais sabem comportar-se, conforme, contra ou apesar da lei e dos tribunais. Os tempos mudaram. Mas nem tanto [...]”

De qualquer modo, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu de modo contrário. São votos altamente respeitáveis. Mas bastaria isso para a emenda constitucional – que adota a linha da corrente contrária e então vencida – e, na verdade, parafraseia o que me parece ser o sentido verdadeiro do art. 6º da Lei nº 9.504 – constituir uma alteração no devido processo legal eleitoral? Não chego a tanto, quando se cuida de uma emenda constitucional.

Fui relator, em voto acolhido pela maioria do Tribunal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.797, na qual se discutiu a validade da extensão temporal do foro por prerrogativa de função, estabelecido pela Lei nº 10.628/2002. E avancei, naquele caso, para afirmar que, em princípio, considero formalmente inconstitucional a lei ordinária cujo único sentido seja alterar uma jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal.

Mas o mesmo se aplicaria à emenda constitucional, a título de resguardar expectativas, sob a bandeira da segurança jurídica?

Senhor Presidente, deve ser mania de decano, mas continuo muito preocupado com a falta de cerimônia com que temos lidado com emendas constitucionais. E me pergunto: ante o assentamento de uma jurisprudência constitucional ou infraconstitucional que à maioria qualificada da representação popular pareça indevida, errônea, que outro remédio tem o jogo democrático senão a emenda constitucional? Mas, são indagações.

Não aceito o simples argumento de que, como a Constituição não cuidava de coligações, não teria havido alteração. Essa emenda constitucional tem história, tem folha de antecedentes. Ela é, como em tantos países democráticos já ocorreu, uma reação, às vezes possível à lei ordinária, às vezes só possível ao poder de emenda constitucional, a um entendimento jurisprudencial.

Senhor Presidente, sobre o saudoso ministro – para meu orgulho meu conterrâneo – Orozimbo Nonato, conta-se que certa vez entrara um novo ministro na Corte, e passaram-se alguns meses sem que o benjamim trouxesse os seus primeiros votos. E Orozimbo, delicadamente, lhe disse “ministro, estamos ansiosos para ouvir os seus votos”. “Isso assim se compreende”, redargüiu o calouro, “estou temeroso, refletindo muito”. Disse, então, Orozimbo: “não se preocupe, nesta Casa ninguém ensina nada a ninguém”.

Hoje tive de botar em dúvida a lição do meu velho conterrâneo. Ouvi lições impressionantes, mas talvez não tenha tido tempo de aprendê-las bem.

Por isso, Senhor Presidente, encerrando, acompanho não só o voto do eminente Ministro Marco Aurélio, mas, em princípio, a primeira parte do voto do meu querido amigo e mestre Ministro Eros Grau. Quanto à segunda, oportunamente levarei para casa, para ver se aprendo.

Uma palavra só, apenas como nota. O eminente Ministro Gilmar Mendes aventou também hipóteses de emendas constitucionais inovando brutalmente no processo eleitoral em curso. Eu responderia com Holmes: enquanto esta Casa estiver aberta, haverá remédio para o absurdo, para as soluções teratológicas. Não creio ser o caso em que, a meu ver, apenas se elevou à emenda constitucional o art. 6º da Lei nº 9.504. Se o ousassem por lei ordinária, provavelmente alguém sugeriria a prisão preventiva dos congressistas.

Acompanho a divergência para julgar improcedente a ação.