

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



PEC Nº 548/02 - AUTONOMIA DAS COLIGAÇÕES ELEITORAIS

Luiz Henrique Vogel

Consultor Legislativo da Área XIX
Ciência Política, Sociologia Política,
História, Relações Internacionais

ESTUDO

JANEIRO/2005



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



© 2005 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

PEC Nº 548/02 - AUTONOMIA DAS COLIGAÇÕES ELEITORAIS

Luiz Henrique Vogel

A Proposta de Emenda à Constituição nº 548, de 2002, conforme sua ementa, garante ao partido político “autonomia para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em nível nacional, estadual, distrital ou municipal”.

De autoria do Senador Bernardo Cabral (PFL-AM), a PEC em comento foi apreciada e aprovada no Senado Federal, em junho de 2002, e, na Câmara dos Deputados, recebeu parecer favorável do Relator da matéria, Deputado José Ivo Sartori (PMDB-RS), em fevereiro de 2004.

A Proposta visa colocar termo ao debate de hermenêutica jurídica suscitado pela Consulta nº 715, ao Tribunal Superior Eleitoral, que deu origem à Resolução do TSE nº 21.002, de 26 de fevereiro de 2002. A referida Resolução, válida já nas eleições de 2002, subordinou a formação de alianças na circunscrição do Estado às coligações firmadas para a eleição presidencial.

Conforme a PEC 548, de 2002, o §1º do art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

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

A incorporação de dispositivo que assegura a liberdade dos partidos para estabelecerem as coligações que julgarem pertinentes, sem qualquer vínculo com a coligação nacional, no parágrafo 1º do art. 17 da Constituição Federal, é totalmente pertinente e acomoda-se bem com o princípio da autonomia partidária já garantido na redação anterior.

Além disso, como veremos na discussão sobre os argumentos levantados pelos Ministros do Tribunal Superior Eleitoral favoráveis à idéia da verticalização das coligações, o legislador foi sábio ao propor a incorporação do princípio da liberdade para as coligações partidárias *em âmbito constitucional*, ao invés de sugerir simples alteração de alguns artigos da Lei 9.504/97, por exemplo.

Pois, profundos conhecedores da hermenêutica jurídica, os Ministros do TSE acabaram utilizando na argumentação princípios constitucionais, tais como o caráter nacional dos partidos (art. 17, inciso I) e o da inelegibilidade, no *território de jurisdição* do titular, de parentes de detentores de cargos eletivos (art. 14, §7º), realizando analogia entre a expressão “território da jurisdição” e o conceito de “circunscrição”, definido pelo art. 86 do Código Eleitoral. Assim, o território da jurisdição do cargo de Presidente da República seria todo o país, isto é, abrangeria todas as circunscrições, daí a idéia de que a circunscrição maior (o país) “conteria” as demais (os estados e os municípios).

Uma rápida análise dos argumentos que fundamentaram os votos dos Ministros do TSE será ilustrativa na discussão a respeito da pertinência da introdução, em nível constitucional, do princípio da autonomia partidária para a celebração de coligações.

Resolução TSE nº 21.002, de 26 de fevereiro de 2002 (Resposta à Consulta nº 715 – DF)

Começamos com os argumentos favoráveis à idéia de liberdade partidária para o estabelecimento de coligações, a partir da leitura do voto vencido do Ministro Sepúlveda Pertence.

Em primeiro lugar, no entendimento do Ministro Pertence, não caberia ao TSE suprir lacunas aparentes da Constituição ou da Lei, mas apenas preencher eventuais lacunas técnicas existentes nesses dispositivos legais. Além disso, ao interpretar a Constituição ou a Lei, o TSE tem o dever de se manter fiel à norma superior ao qual está vinculado, sem entrar na discussão sobre a conveniência da imposição de simetria ou coerência entre as coligações nacionais e as estaduais.

Segundo o Ministro Pertence, caberia perguntar primeiro se o problema não teria solução unívoca na legislação eleitoral. Tendo em vista os art. 6º da Lei 9.504/97 e o art. 86 da Lei 4.737/65 (Código Eleitoral), a resposta seria afirmativa:

"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."

Assim, a cláusula “dentro da mesma circunscrição” definiria, de forma manifesta, o âmbito de interpretação de tudo o que foi estabelecido pelo art. 6º. A este dispositivo, o Ministro Pertence acrescenta o caráter inequívoco do conceito de circunscrição eleitoral:

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

O ponto fundamental para o Ministro Pertence refere-se ao fato de que, tal como define o Código Eleitoral, *a circunscrição é uma entidade jurídica, não uma entidade geográfica*. Segundo o Ministro, é acidental que as eleições presidenciais, que tem por circunscrição todo o país, se realizem na mesma data das eleições federais e estaduais, na circunscrição de cada Estado. Tal situação não afeta a independência jurídica das respectivas circunscrições e “nem dá margem ao raciocínio, de sabor geográfico, de que o território do País compreende os territórios das unidades federadas”¹.

Dada a independência jurídica das circunscrições, não podemos inferir da Lei qualquer vedação da liberdade das agremiações partidárias de formarem as coligações que julgarem convenientes para as eleições presidenciais (cuja circunscrição é o país) e para as eleições disputadas *em outra circunscrição* (o Estado, no caso de eleições federais e estaduais).

Além disso, pondera corretamente o Ministro Pertence, se houvesse algum tipo de vínculo ou subordinação entre as circunscrições, a Lei 9.504/97 deveria prever que o processo de formação de coligações, escolha e registro de candidatos ao pleito nacional antecederse o relativo às eleições estaduais, *pois as coligações formadas para as eleições presidenciais deveriam servir de parâmetro para as coligações em nível estadual*.

Entretanto, a Lei 9.504/97 silencia sobre essa questão, limitando-se a definir, em seu art. 8º, o período único entre 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições como prazo para escolha dos candidatos e deliberação sobre coligações. Disso se infere a irrestrita independência jurídica das circunscrições e das coligações estabelecidas *dentro e fora* de seu âmbito.

¹ Resolução TSE nº 21.002, de 26 de fevereiro de 2002, pág. 9 (Voto vencido do Ministro Sepúlveda Pertence).

Além disso, o Ministro Pertence discorda da utilização do preceito constitucional que impõe aos partidos “caráter nacional” (art. 17, inciso I) como argumento para a suposta inconstitucionalidade da lei ordinária. O chamado “caráter nacional” dos partidos políticos não visa impor às agremiações partidárias a adoção de estrutura política centralizada, pois é a própria Constituição que lhes assegura “autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento”. Antes, o significado histórico do referido preceito foi apenas o de proibir a criação de agremiações partidárias regionais, como era prática durante a Primeira República.

Também não devemos confundir, argumenta o Ministro, os conceitos de “territórios de jurisdição”, do art. 14, §7º, da Constituição Federal, com o de “circunscrição eleitoral”, definido no art. 86 do Código Eleitoral e mencionado no art. 6º da Lei 9.504/97. Assim, em cada município, em função do princípio federativo elementar que assegura pluralidade de ordenamentos no mesmo território, há jurisdição simultânea da União, do Estado e do Município, no que se refere ao preceito da inelegibilidade.

Mas – e aí está o ponto fundamental da argumentação do Ministro Pertence – da premissa de que três ordens federativas exercem poder simultâneo *não se segue* que as mesmas deixam de ser *ordens distintas*, e é exatamente por isso que continuamos a falar na existência de uma Federação.

Portanto, o conceito de “território de jurisdição” simultâneo – no caso das situações de inelegibilidade do 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 quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito – não pode ser equiparado ao de “circunscrição” por dois motivos: a) pois as três ordens federativas continuam a ser *ordens distintas*, apesar da jurisdição simultânea; b) as “circunscrições eleitorais” definidas pelo art. 86 do Código Eleitoral, enquanto conceito jurídico e não geográfico, continuam a ser distintas e independentes entre si, não prestando-se a nenhum tipo de *hierarquia* ou jurisdição simultânea da circunscrição do país *sobre* as demais.

O voto vencedor: os argumentos do Ministro Nelson Jobim

A análise dos argumentos que fundamentaram o voto do Ministro Nelson Jobim deixará clara a necessidade do estabelecimento do princípio da autonomia das organizações partidárias na definição dos critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais *em nível constitucional*. É preciso que a vontade do legislador se manifeste de forma inequívoca, por intermédio da Carta Maior do país, para que a legislação eleitoral não sofra

interpretações com tal grau de divergência, inclusive com a utilização de supostos princípios constitucionais para alicerçar a argumentação.

Pois, como veremos adiante, dos mesmos dispositivos legais citados pelo voto do Ministro Sepúlveda Pertence, o Ministro Jobim extrairá interpretação fundamentalmente divergente da de seu colega de Tribunal.

A argumentação do Ministro Jobim inicia-se com a leitura do art. 6º da Lei 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."

Segundo posicionamento do Ministro Néri da Silveira, manifestado na resposta do TSE à Consulta nº 382, o Ministro Jobim entendeu que, embora o referido artigo estabelecesse ampla abertura para as coligações partidárias ao pleito proporcional, estas só poderão ser admitidas desde que respeitem a *moldura* decorrente da coligação para as eleições majoritárias.

Portanto, o Ministro Jobim vê uma *moldura* – ou um *parâmetro inafastável*, nos termos usados pelo Ministro Néri da Silveira – estabelecida pelo art. 6º da Lei 9.504/97, a instituir como parâmetro para as coligações firmadas para o pleito proporcional aquelas instituídas pela disputa majoritária.

O segundo – e *decisivo* – passo da argumentação do Ministro Jobim é saber se o chamado “parâmetro inafastável é, ou não, *predicado* da coligação majoritária nacional *em relação* às coligações majoritárias e proporcionais estaduais”². Chamamos atenção para o fato de que aí está implícito um *princípio de hierarquia*, que será explicitado em outro momento da argumentação, da coligação majoritária nacional sobre as coligações majoritárias e proporcionais estaduais.

A estratégia do Ministro Jobim para responder a pergunta do parágrafo anterior será investigar o significado que a expressão “dentro da mesma circunscrição” assume no âmbito do art. 6º da Lei 9.504/97. O Ministro interpreta a expressão como operando como “definidor do âmbito de validade espacial da norma jurídica”³, isto é, ele vê no referido artigo uma faculdade e uma proibição: a Lei faculta a celebração de coligações *dentro* da mesma circunscrição mas proíbe *fora* dela.

² Resolução TSE nº 21.002, de 26 de fevereiro de 2002, pág. 23 (Voto do Ministro Nelson Jobim).

³ *Idem*, op. cit., pág. 23.

Chamamos atenção aqui para o conceito de *validex espacial* da norma jurídica (explícito na utilização dos advérbios de lugar tais como “dentro” e “fora” da mesma circunscrição) que, juntamente com o da *hierarquia* da coligação majoritária nacional *sobre* as coligações majoritárias e proporcionais estaduais, já mencionado, será fundamental para sustentar a argumentação do Ministro Jobim.

Uma vez estabelecido, na justificação do Ministro, o conceito de *validex espacial* da norma jurídica – com as correspondentes expressões “dentro” e “fora” da mesma circunscrição – o próximo passo seria perguntar “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”⁴ (grifos no original)?

Para o Ministro Jobim, essa proibição só pode dizer respeito às relações entre as coligações nas circunscrições nacional e estadual. Na medida em que há uma *hierarquia* entre as circunscrições, pois a circunscrição nacional *contém* a estadual, assim como esta contém a circunscrição municipal, a Lei 9.504/97 estaria exigindo *consistência política* entre as coligações nacional e estadual, pois a coligação nacional é o paradigma, na medida em que inclui a estadual.

Dois conceitos utilizados pela Constituição Federal serão usados para fundamentar a necessidade de simetria e consistência entre as coligações: o caráter nacional dos partidos (art. 17, inciso I) e a expressão “território de jurisdição do titular” (art. 14, §7º).

Segundo o Ministro Jobim, tal como a expressão “dentro da mesma circunscrição”, o conceito de “território de jurisdição do titular” opera como definidor do âmbito de *validex espacial* da norma jurídica. Nesse sentido, o Ministro cita decisão do TSE que julgou inelegível “a cunhada de Governador quando concorre a cargo eletivo de município situado no mesmo Estado” (RE 171.061, Pleno, 02.03.1994, Relator FRANCISCO REZEK)⁵.

Assim, de acordo com o Parecer da Procuradoria-Geral da República, citado pelo Relator Francisco Rezek, o território de jurisdição do titular compreenderia a área física do Município quanto o titular em questão é o Prefeito Municipal; abrange todo o território do Estado quanto o titular for o Governador e, especialmente para o ponto do Ministro Jobim, engloba todo o território nacional quando o parentesco gerador da inelegibilidade for com o Presidente da República⁶.

⁴ *Idem, op. cit.,* pág. 23.

⁵ *Idem, op. cit.,* pág. 27.

⁶ *Idem, op. cit.,* pág. 27.

Do mesmo modo, para o Ministro Jobim, como o parentesco com o Presidente da República alcança qualquer eleição, mas, inversamente, o parente do Prefeito não é inelegível para cargo de eleição estadual ou nacional, *o que se passa na União condiciona o possível e o admissível nas demais esferas da Federação*. Desta maneira, tal como na teoria dos conjuntos, as circunscrições estaduais e municipais são um subconjunto da circunscrição nacional.

O segundo conceito constitucional utilizado na sustentação da argumentação do Ministro Jobim é o chamado “caráter nacional” dos partidos (art. 17, inciso I). Para o Ministro Jobim, esse caráter seria incompatível com o estabelecimento de coligações híbridas, que não estariam respeitando o paradigma nacional e reproduziriam, desta forma, os vícios regionalistas da República Velha.

Embora o Ministro Jobim tivesse iniciado o seu voto lembrando que a análise e a resposta à consulta deveria ter, como paradigma, a perspectiva jurídico-eleitoral – deixando de lado as conveniências partidárias para as eleições – ele cita, para embasar sua tese do necessário respeito ao “caráter nacional” dos partidos, inúmeras justificativas de estudiosos da Ciência Política nacional e internacional quanto ao mérito de se adotar a centralização das decisões políticas em matéria de coligações eleitorais: são arrolados argumentos de Wanderley Guilherme dos Santos, Scott Mainwaring e Giovanni Sartori a respeito da irrelevância dos partidos nacionais no país ou que estes seriam apenas federações de partidos estaduais.

Quadro resumido dos dois argumentos

A comparação entre os argumentos suscitados pelos dois eminentes juristas ilustra bem as várias hipóteses interpretativas possíveis para os mencionados dispositivos legais:

Pontos em Disputa	Min. Sepúlveda Pertence	Min. Nelson Jobim
Papel do TSE na resposta à Consulta nº 715	Não deve suprir as lacunas da aparentes da Constituição ou da Lei, mas apenas preencher eventuais lacunas técnicas existentes nestes dispositivos legais.	Deve centrar-se na perspectiva jurídico-eleitoral.
Lei 9.504/97	Art. 6º Expressão “dentro da mesma circunscrição” definiria, de forma manifesta, o âmbito de interpretação de tudo o que foi estabelecido pelo referido artigo (combinado com o art. 86 do Código Eleitoral, que define de forma inequívoca o conceito de circunscrição eleitoral). Coligações formadas em nível nacional não servem de parâmetro para as coligações em nível estadual. Art. 8º da Lei 9.504/97 silencia sobre a ordem de precedência da realização das coligações, estabelecendo apenas o período único entre 10 a 30 de junho como prazo para escolha dos candidatos e deliberação sobre coligações.	Art. 6º estabelece moldura ou parâmetro inafastável da <i>coligação majoritária</i> para as coligações partidárias ao pleito proporcional. Essa moldura é também predicado da coligação majoritária nacional <i>em relação</i> às coligações majoritárias e proporcionais estaduais. Art. 6º contém uma faculdade e uma proibição: faculta a coligação <i>dentro</i> da mesma circunscrição e proíbe <i>fora</i> (mais do que isto, a proibição diz respeito às relações <i>entre</i> as coligações nas circunscrições nacional e estadual). A coligação nacional deve ser o paradigma para a <i>consistência política</i> das coligações estaduais.
Circunscrição eleitoral	Circunscrição é uma entidade jurídica, não geográfica. Defende a independência jurídica das circunscrições. Em função desta independência, não podemos inferir qualquer vedação da liberdade das agremiações partidárias de formarem as coligações que julgarem convenientes para as eleições presidenciais e estaduais. A simultaneidade das eleições presidenciais e estaduais é acidental e não afeta a independência jurídica das circunscrições.	Expressão “dentro da mesma circunscrição” define o âmbito de validade espacial da norma jurídica. Há <i>hierarquia</i> entre as circunscrições, pois a circunscrição nacional <i>contém</i> a estadual, assim como esta <i>contém</i> a circunscrição municipal.
Território de Jurisdição	Da premissa de que três ordens federativas exercem poder simultâneo não se segue que as mesmas deixam de ser ordens distintas.	O que se passa na União condiciona o possível e o admissível nas demais esferas da Federação.
Caráter Nacional dos Partidos	Norma visa proibir os partidos de âmbito regional existentes na República Velha.	Caráter nacional é incompatível com o estabelecimento de coligações híbridas.



A autonomia partidária em nível constitucional

Como vimos, a análise dos argumentos que fundamentaram os votos de dois eminentes juristas, Ministros do TSE, deixa evidente as amplas divergências de interpretação dos dispositivos legais mencionados. Mais do que isto, a comparação entre os argumentos utilizados revela o quanto a interpretação pode se distanciar da vontade do legislador, gerando conflito com o espírito da lei.

Ante o exposto, considerando as possíveis interpretações para os mencionados dispositivos da legislação eleitoral e as normas constitucionais, entendemos que a solução para o restabelecimento da autonomia partidária na questão das coligações eleitorais e, ao mesmo tempo, a oportunidade para a manifestação inequívoca da vontade dos Deputados Federais e Senadores a respeito deste tema, seria a aprovação de uma PEC introduzindo tal matéria no §1º do art. 17 da Constituição Federal.