



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**CONSULTA (11551) Nº 0600591-69.2021.6.00.0000 (PJe) – BRASÍLIA –
DISTRITO FEDERAL**

Relator: Ministro Ricardo Lewandowski

Consulente: Waldir Soares de Oliveira

Advogada: Cristiane de Freitas Bueno Azevedo – OAB/GO 37924-A

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES:
Senhor Presidente, com base no art. 23, XII, do Código Eleitoral, Waldir Soares de Oliveira, deputado federal, submete consulta a este Tribunal Superior, na qual formula questionamentos a respeito da formação de coligações para as eleições majoritárias estaduais, nos seguintes termos (ID 156977201, fl. 2):

Considere-se que os partidos A; B; C e D participem da coligação majoritária para Governador do Estado X, neste cenário, questione-se:

1º) Existe obrigatoriedade a que os partidos A; B; C e D participem da mesma coligação majoritária para o cargo de Senador da República do Estado X?

2º) Podem os partidos coligados ao cargo de Governador, lançar, individualmente, candidatos para Senador da República?

3º) Pode o Partido A, sem integrar qualquer coligação, lançar, individualmente, candidato ao Senado Federal?.

Na sessão híbrida de 14.6.2022, o eminente relator, Ministro Ricardo Lewandowski, votou no sentido de conhecer da consulta e de responder negativamente a primeira indagação e afirmativamente a segunda e a terceira. O voto ficou assim ementado:

CONSULTA. COLIGAÇÕES PARA AS ELEIÇÕES DE GOVERNADOR DE ESTADO E SENADOR DA REPÚBLICA.

AUTONOMIA PARTIDÁRIA. PREVALÊNCIA. OBSERVÂNCIA DA REGRA DA HORIZONTALIDADE. INEXIGIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL.

1. Os arts. 6º da Lei 9.504/1997 e 91, § 3º, do Código Eleitoral, quando interpretados sob o prisma da autonomia prevista no art. 17, § 1º, da Constituição, não impõem a regra de horizontalidade de coligações.

2. Partidos políticos e federações coligadas para a eleição de Governador podem lançar, de maneira isolada ou em consórcios distintos, formados entre si ou com terceiras agremiações ou federações, candidatura ao cargo de Senador da República.

3. Consulta conhecida, respondendo-se negativamente à primeira questão e afirmativamente à segunda e à terceira.

Naquela assentada, pedi vista dos autos, para melhor exame da matéria.

De início, parabenizo o eminente relator pelo judicioso voto apresentado a este Plenário, voto do qual se extraem importantíssimas reflexões sobre a matéria, a qual, sem dúvida, afigura-se juridicamente complexa e dotada de grande repercussão prática no pleito.

Adianto que, na linha já perfilhada pela jurisprudência deste Tribunal Superior, acompanho o voto do eminente relator no que se refere às soluções propostas à segunda e à terceira indagações. No ponto, cito, a Cta nº 1196-50/DF, de relatoria do saudoso Ministro Hamilton Carvalhido, publicada no de 29.6.2010.

Quanto ao primeiro item da consulta, o consulente indaga o seguinte (ID 156977201, fl. 2):

Considere-se que os partidos A; B; C e D participem da coligação majoritária para Governador do Estado X, neste cenário, questiona-se:

1º) Existe obrigatoriedade a que os partidos A; B; C e D participem da mesma coligação majoritária para o cargo de Senador da República do Estado X?

Registro que o art. 17, § 1º, da Constituição Federal garante a autonomia dos partidos políticos para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, em consonância com o princípio da autonomia

partidária. Todavia, essa liberdade de atuação não é absoluta, pois sujeita às balizas estabelecidas pelo legislador ordinário.

Em observância a esses limites infraconstitucionais, legitimamente estabelecidos pelo legislador ordinário, o entendimento desta Corte Superior a respeito da matéria se consolidou tendo como base normativa infraconstitucional a redação primitiva do art. 6º da Lei n. 9.504/1997, a qual, por pertinente, transcrevo:

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.

Sobre essa base normativa infraconstitucional, ficou estabelecido que o art. 6º da Lei nº 9.504/1997 somente admite a pluralidade de coligações na eleição proporcional. Na eleição majoritária, admite-se a formação de uma só coligação, para um ou mais cargos. Nesse sentido, entre vários julgados, cito a Cta nº 636-11/DF, rel. Min. Carmén Lúcia, *DJe* de 11.5.2010, e a Cta nº 729-71/DF, rel. Min. Hamilton Carvalhido, *DJe* de 29.6.2010.

Nota-se que o legislador ordinário, ao estabelecer as balizas infraconstitucionais para a correta aplicação do art. 17, § 1º, da CF quanto à formação de coligações, dispôs, na parte final do citado art. 6º da Lei das Eleições, regra excepcional que ampliou as possibilidades de formação de coligações para as eleições proporcionais, admitindo a formação de mais de uma, desde que entre partidos integrantes da coligação majoritária.

É indene de dúvidas que a regra excepcional, que possibilitou a criação de múltiplas coligações, contida na parte final do multicitado artigo da Lei das Eleições, não abarcou as eleições para os cargos majoritários. É justamente por isso que a jurisprudência deste Tribunal Superior se consolidou no sentido de não admitir coligações majoritárias diversas, mesmo entre os partidos que a integram.

A interpretação dada por esta Corte é, e sempre foi, a de que o legislador infraconstitucional, a par da regra geral de criação de uma única coligação na circunscrição do pleito, estabeleceu uma regra excepcional ampliativa específica para normatizar, exclusivamente, a formação de coligações proporcionais.

Ainda que o legislador tenha flexibilizado essa regra para as coligações proporcionais, destaco que o fez com uma ressalva: a possibilidade de formação de mais de uma coligação na eleição proporcional somente é admitida entre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário. Em outras palavras, a legislação e a jurisprudência deste Tribunal nunca admitiram que, na mesma circunscrição, partidos rivais em uma eleição viessem a se coligar em outra.

Em 2021, a Lei nº 14.211 deu nova redação para o art. 6º da Lei das Eleições, a qual, por pertinente, transcrevo:

Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária. (Redação dada pela Lei nº 14.211, de 2021)

Essa modificação legislativa, a meu ver, em nada modificou a interpretação jurídica dada à base legal que justifica o entendimento jurisprudencial que se consolidou quanto às coligações majoritárias, porquanto veio à baila tão somente para adaptar o texto legal à edição da Emenda Constitucional nº 97/2017, que aboliu a possibilidade de formação de coligações nas eleições proporcionais, mantendo, porém, sem alteração alguma – repito –, o texto alusivo à formação das coligações majoritárias.

É inegável que a citada alteração constitucional não promoveu qualquer modificação no plano jurídico relativo às coligações majoritárias, sendo justamente por esse motivo que o atual texto do art. 6º da Lei das Eleições é, *ipsis litteris*, o texto da redação primitiva do dispositivo quando se refere às coligações majoritárias.

Portanto, pedindo vênias ao eminente relator e aos que o acompanharem, entendo que não há, na nova redação do art. 6º da Lei nº 9.504/1997, o chamado “silêncio eloquente”.

Sobre esse mesmo texto legal, outrora contido na parte inicial da redação primitiva do art. 6º da Lei das Eleições, este Tribunal já decidiu, diversas vezes, que “não é possível a formação de coligação majoritária para o cargo de senador distinta da formada para o de governador, mesmo entre partidos que a integrem” (Cta nº 729-71/DF, rel. Min. Hamilton Carvalhido, *DJe* de 29.6.2010).

Quanto à evolução da redação do art. 17, § 1º, da CF, entendo que esse movimento legislativo constitucional não mirou, e, por conseguinte, não promoveu, o robustecimento do princípio da autonomia partidária a ponto de garantir total liberdade das agremiações na formação de suas coligações.

Por pertinente, transcrevo a evolução redacional do citado artigo constitucional:

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

§ 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 âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006) (grifos acrescentados)

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017) (grifos acrescentados)

A primeira vez que o dispositivo constitucional fez referência expressa ao regime das coligações partidárias foi na redação dada pela Emenda Constitucional nº 52/2006 – que tratava de regras da formação de coligações em circunscrições de diferentes níveis –, com o objetivo, exclusivamente, de abolir a verticalização das coligações majoritárias.

Note, porém, que a EC nº 52/2006, embora tenha liberado as amarras dos partidos postas pela necessidade de observância da verticalização das coligações, não promoveu quaisquer alterações nas regras de formação das coligações na mesma circunscrição, conforme destacou o Ministro Henrique Neves da Silva na apreciação da Cta nº 636-11/DF:

A meu ver, a nova redação do art. 17, § 1º, da Constituição Federal eliminou a interpretação que este Tribunal dava, no que diz respeito à verticalização. Ou seja, a coligação feita para a eleição presidencial não obrigará as coligações estaduais a seguirem aquele mesmo molde. Isso, contudo, não alcança a horizontalidade das coligações, que está no artigo 6º da Lei nº 9.504/1997, como bem posto pela Ministra Cármen Lúcia.

De igual modo, a mudança no art. 17, § 1º, da CF promovida pela EC nº 97/2017, ao tratar das coligações partidárias, cuidou, conforme já destaquei neste voto, apenas de afastar a possibilidade de formação de coligações nas eleições proporcionais. Em momento algum, o novo texto elevou o princípio da autonomia partidária a patamares inalcançáveis pelo balizamento do legislador ordinário.

Faço notar, inclusive, que a redação do citado artigo constitucional dada pela EC nº 97/2017, no que se refere à autonomia dos partidos para a formação de coligações, é o mesmo contido na redação dada pela EC nº 52/2006, que já foi, por diversas vezes, cuidadosamente apreciado por este Tribunal sob o viés das regras contidas no art. 6º da Lei das Eleições. Para não deixar dúvidas, transcrevo a identidade textual:

§ 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, [...](Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006) (grifos acrescidos)

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, [...] (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017 (grifos acrescentados))

Assim, mantida intacta a base normativa sobre a qual se apoia o atual entendimento deste Tribunal Superior, concluo que não existem razões para modificá-la.

Outro ponto importante do voto do eminente relator é a afirmação de que as eleições para a chefia do Poder Executivo estadual e para senador são realizadas em circunscrições juridicamente distintas, o que reforçaria a justificativa de que é possível a formação de coligações diversas nesses pleitos.

Não obstante a escorreita observação do eminente relator, entendo que existem outras circunstâncias que apontam no sentido de garantir a necessidade de uma coerência nos arranjos partidários de ambas as eleições.

A primeira delas é de ordem legal. Não há, no artigo de regência, como outrora havia para as eleições proporcionais, autorização legislativa para a existência de múltiplas coligações. A regra é a existência de apenas uma coligação, sendo possível somente ao legislador a criação de exceções.

A segunda é a existência de uma estreita ligação entre os cargos em disputa. O governador e o seu vice são as autoridades máximas do Poder Executivo estadual e os senadores, os representantes dos interesses desses estados no Congresso Nacional, de modo que a opção do legislador, reforçada pela atual jurisprudência deste Tribunal, de não permitir coligações diversas nesses pleitos, sobretudo coligações que contemplem simultaneamente partidos aliados e rivais nas eleições majoritárias estaduais,

está em consonância com o desejo de uma atuação política harmônica e coordenada por um mesmo grupo político, com vistas a dar estabilidade a essas relações institucionais no âmbito da Federação.

A terceira e última circunstância é a necessidade primária de os arranjos partidários demonstrarem coerência ideológica para o eleitor, a fim de expressar, com transparência, a qual o grupo político ele está endereçando o seu voto, a sua confiança.

Não obstante esses argumentos em favor da manutenção do entendimento jurisprudencial desta Corte Superior, louvo o magnífico voto do eminente relator, por trazer a este Plenário discussão sobre assunto extremamente contemporâneo.

Conquanto essa matéria ainda não tenha sido objeto de modificação legislativa, conforme assentei neste voto, os legisladores constitucional e infraconstitucional vêm, nos últimos anos, realizando profundas modificações em matérias correlatas, todas, diga-se de passagem, dirigidas ao fortalecimento de um ambiente de governabilidade e de fortalecimento dos partidos políticos e seus programas de atuação, como, por exemplo:

a) a manutenção do atual sistema eleitoral proporcional, que coloca o partido político, e não o candidato, como protagonista do modelo;

b) a edição da EC nº 97/2017, que aboliu as coligações proporcionais, dando, de igual modo, relevo às agremiações;

c) a edição da Lei nº 14.208/2021, que criou as federações partidárias, as quais, diferentemente das coligações – que são utilizadas para se chegar ao poder e logo, em seguida, deixam de existir, causando imensa instabilidade política –, permanecem íntegras no mundo jurídico por pelo menos 4 anos.

Assim, entendo, de igual modo, que cabe também ao Congresso Nacional avaliar se o atual texto legal relativo aos arranjos das coligações nos pleitos majoritários, previsto no art. 6º da Lei das Eleições, ainda se mostra adequado ao sistema representativo partidário.

Por essas razões, dirijo parcialmente do voto apresentado pelo eminente relator no sentido de manter a atual jurisprudência deste Tribunal Superior, respondendo afirmativamente às três questões formuladas na presente consulta, mantendo a determinação de comunicação do teor deste acórdão aos tribunais regionais eleitorais.

É como voto.