



Larissa Lafuente Dahyr

UM ENFOQUE JURISPRUDENCIAL DAS COLIGAÇÕES ELEITORAIS

**Monografia apresentada à Escola
de Formação da Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP, sob a orientação do
Professor Henrique Motta Pinto.**

**SÃO PAULO
2011**

ESCOLA DE FORMAÇÃO

RESUMO DA MONOGRAFIA

As coligações influenciam em grande medida as eleições dos representantes políticos. Funcionam, na prática, como “superpartidos” durante o processo eleitoral. São formadas para terem existência efêmera, mas seus efeitos ultrapassam sua existência. Este trabalho analisa quais são esses efeitos e qual é a sua extensão. Quais consequências as alianças produzem sobre a eleição dos representantes e as vantagens ou desvantagens de sua celebração, para o sistema eleitoral brasileiro e para os partidos políticos. Discute a atuação das coligações como pessoa jurídica *pro tempore* e seus poderes durante e após o processo eleitoral.

Os principais casos analisados são os da *verticalização das coligações* e da suplência de vagas parlamentares. A análise também abrange a relação desses julgados com os casos da cláusula de barreira e da fidelidade partidária. Principalmente as influências da fidelidade partidária sobre o caso da suplência trazem questões ainda não respondidas pelos STF e pelo TSE.

Acórdãos citados STF: MS 30.260; MS 30.272; ADI 2.626; ADI 2.628; ADI 3.685; MS 26.602; ADI 1.351; MS-MC 29.988; MS-MC 30.357; MS-MC 30.459; MS-MC 30.483; MS-MC 30.380, MS-MC 30.249; MS-MC 30.260; MS-MC 30.272; ADI-MC 1.407; ADI-MC 2.677; RE 190.841; RE-ED 158.314 TSE: Cta nº 02; Inst. 55; Cta 1.439; Res 22.610; Inst 8.350; Cta 8.522; Cta 8.702; Acórdão 8.779; Acórdão 8.754; Respe 21.346; Respe 25.033; Respe 22.107; Respe-AI 2.158; Respe 15.060; Respe-AgR 36.398; AI 1.208; AI 4.410; Respe 19.663; Pet 2.754; Pet 2.755; AC 2.707; Cta 1.398; Cta 1.423; Cta 382; Cta 715; Pet 1.591; Cta 1.185; Cta 758; Cta 759; Cta 760; Cta 762; Cta 766; Cta 7.968; Cta 7.969; Cta 800; Inst 12.259; Acórdão 24.531.

Palavras-chave Coligações eleitorais; partidos políticos; verticalização; suplência; sistema eleitoral; fidelidade partidária

Agradecimentos

Agradeço, em primeiro lugar, à minha família, por todo o apoio e compreensão nas minhas horas de ausência. Agradeço ao meu querido Saulo Christensen, também pela compreensão e por todo o suporte que foi fundamental para que este trabalho pudesse ser concluído. Ao meu orientador, Henrique Motta Pinto, pela disponibilidade e pelos comentários que enriqueceram o meu trabalho. Aos meus colegas da Escola de Formação, pelas críticas construtivas e pertinentes que contribuíram muito para o desenvolvimento da minha pesquisa. Aos coordenadores da Escola de Formação pela dedicação e pela disponibilidade em solucionar as dúvidas que surgiam durante a elaboração desta pesquisa. À Professora Ana Lúcia Pastore, pelo incomparável aprendizado dos métodos de elaboração de uma pesquisa científica. Por fim, sou grata à Escola de Formação como um todo, por ter me proporcionado a oportunidade única de aprender como desenvolver uma pesquisa acadêmica.

Índice

1. Introdução.....	5
2. Método da Pesquisa.....	8
3. A verticalização das coligações	
3.1 ADIs 2.626 e 2.628.....	11
3.2 ADI 3.685.....	21
4. Vaga de suplente pertence às coligações	
4.1 MS-MC 29.988.....	26
4.2 Decisões cautelares monocráticas.....	28
4.3 A uniformização da jurisprudência do STF sobre o tema: MS 30.260 e MS 30.272.....	34
4.4 Decisões do Tribunal Superior Eleitoral.....	41
5. A suplência nas coligações e a fidelidade partidária: decisões conflitantes ou complementares?.....	42
6. A relação entre o caso da cláusula de barreira e as coligações eleitorais.....	48
7. Outros casos envolvendo coligações eleitorais	
7.1. ADI-MC 1.407.....	51
7.2. ADI-MC 2.677.....	53
7.3. RE 190.841.....	55
7.4. RE-ED 158.314.....	55
8. Conclusão.....	56
9. Bibliografia.....	61
10. Anexos.....	62

1. Introdução

A doutrina e a jurisprudência reconhecem a singular relevância dos partidos políticos, dando grande ênfase à sua contribuição para o processo democrático. No julgamento sobre a fidelidade partidária, por exemplo, os ministros destacam a importância dos partidos políticos como intermediários entre o eleitor e o eleito. Tratam os partidos como imprescindíveis para nosso modelo de democracia participativa, já que a Constituição Federal estabelece a filiação partidária como condição de elegibilidade ¹.

No entanto, costumam não dar o devido relevo ao fato de que as agremiações raramente disputam as eleições de forma isolada. A existência das coligações é fator de extrema importância para o Sistema Eleitoral brasileiro. Influencia fortemente na escolha dos representantes políticos, na distribuição das cadeiras nas Casas Legislativas e na definição dos suplentes que ocuparão eventuais vagas no parlamento. A formação de coligações eleitorais é uma prática que ocorre em todas as eleições nacionais, estaduais, distritais e municipais.

Vivenciamos um contexto em que tanto os meios de comunicação, quanto os doutrinadores, representantes e até mesmo ministros dos tribunais superiores enfatizam a urgente necessidade de uma reforma política. Nosso modelo de escolha de representantes apresenta muitas falhas que precisam ser sanadas por uma reforma que deve ser amplamente pensada e discutida, tanto pelos representantes quanto pela sociedade em geral.

Dentro desse quadro em que se clama por uma reforma política, entendo ser importante repensar também o modelo de coligações eleitorais. Avaliar quais são seus efeitos na escolha dos representantes, quais são as vantagens e desvantagens que proporcionam para a legitimidade dessas eleições são questões fundamentais. Apenas após refletirmos poderemos decidir se as coligações devem permanecer no nosso sistema, se o seu regramento precisa ser modificado ou se seria melhor uma alteração ainda mais radical, que as extinguisse por completo.

¹ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:
III - o alistamento eleitoral;

Em princípio, as coligações podem ser vistas como alianças efêmeras, que somente atuam no momento da realização das eleições. Mas as alianças, que nessa visão deveriam limitar-se à disputa do pleito eleitoral, acabam produzindo efeitos além do encerramento das eleições.

Até o advento da Emenda Constitucional nº 52, de 2006, as coligações eram reguladas apenas pela legislação ordinária. A disciplina legal da matéria é fragmentada, porque diversos aspectos do funcionamento das coligações são tratados por leis distintas. Faz-se necessária, muitas vezes, a análise de dispositivos normativos de diversas leis para se chegar à solução de questões envolvendo as coligações eleitorais.

A interpretação dessa legislação não é tarefa fácil. Esse é um dos fatores que impelem os partidos políticos a realizarem consultas ao Tribunal Superior Eleitoral, a fim de esclarecerem dúvidas quanto à interpretação das normas que disciplinam essas alianças eleitorais.

Analisei neste trabalho algumas dessas decisões proferidas pelo TSE e todos os casos envolvendo as coligações que chegaram até o Supremo Tribunal Federal, conforme metodologia descrita a seguir.

Essa análise buscou responder algumas questões que despertaram minha atenção sobre o tema das coligações eleitorais. Principalmente o debate travado entre ministros do STF no julgamento dos Mandados de Segurança a respeito da suplência de vagas parlamentares, ao final de abril de 2011, despertou-me diversas indagações que motivaram a análise proposta neste trabalho.

A principal questão que norteou esta pesquisa é a dos efeitos jurídicos resultantes da formação de coligações e quais são suas consequências, sobretudo para o sistema proporcional brasileiro de listas abertas, na visão dos ministros do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, instâncias decisórias máximas em matéria de legislação eleitoral.

Também busquei identificar quais são as razões, segundo os ministros do STF e do TSE, que levam os partidos a formarem coligações para a disputa das eleições. Se os partidos não raro preferem concorrer às

eleições coligados entre si a disputá-las isoladamente, é porque as alianças proporcionam vantagens. Desse modo, procurei avaliar se os ministros mencionaram e consideraram essas vantagens ao julgar. Se sim, busquei identificar quais foram as vantagens apontadas e se elas diferiam em relação a partidos de maior ou menor porte.

Além disso, a depender da avaliação dos ministros do STF e do TSE, as consequências da admissão das coligações podem ser benéficas ou maléficas para o sistema eleitoral brasileiro. Analisei se os ministros fizeram esse juízo em algum momento. Avaliei também se os ministros diferenciaram as consequências das coligações para as eleições majoritárias e para as eleições proporcionais. Quando a resposta foi positiva, identifiquei em que consistiam essas diferenças.

Essa análise também buscou descobrir se os ministros expressaram suas opiniões pessoais a respeito das coligações. Em caso positivo, procurou-se ver se a maioria deles mostrou-se favorável ou contrária às coligações nas eleições proporcionais e nas eleições majoritárias.

Outra questão que busquei solucionar foi a da possibilidade de atribuição de personalidade jurídica às coligações. Ainda que a lei não as reconheça formalmente como pessoas jurídicas², analiso se é possível identificar, na jurisprudência, certas características da personalidade jurídica nessas parcerias eleitorais entre os partidos políticos.

Interessei-me em avaliar, por fim, como se relacionam as decisões tomadas pelo STF e pelo TSE. Busquei estabelecer comparações entre os entendimentos de ambos os tribunais, para apontar pontos coincidentes e divergentes entre eles.

² O Código Civil define apenas os partidos políticos como pessoas jurídicas de direito privado. Assim, a legislação reconhece as agremiações partidárias, não as coligações, como detentoras de personalidade jurídica própria.

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

V - os partidos políticos. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

§ 3º Os partidos políticos serão organizados e funcionarão conforme o disposto em lei específica. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003).

2. Método da pesquisa

Iniciei minha pesquisa utilizando o termo de busca “coligaç\$”³ na seção *Pesquisa de Jurisprudência*, no campo *Pesquisa livre* no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal. Atualizei o universo de acórdãos até o dia 09 de outubro, data da última busca. Obtive como resultado um total de 99 decisões colegiadas, das quais selecionei 11 após a leitura das ementas. Os 11 acórdãos selecionados foram os únicos que tratavam efetivamente das coligações eleitorais.

Os acórdãos que não foram selecionados continham o termo de busca utilizado, mas versavam sobre temas diferentes do objeto deste trabalho. Os acórdãos excluídos apresentavam coligações apenas como impetrantes das ações, mas o objeto era diverso do analisado na presente pesquisa, ou mencionavam o termo relacionado a outras áreas do Direito, como os contratos coligados no Direito Civil.

Elaborei uma tabela com todos os resultados que obtive com a realização da busca no sítio eletrônico do STF⁴. Essa tabela possibilita aos leitores que confirmem, se desejarem, se a exclusão dos acórdãos considerados impertinentes foi realizada corretamente. A tabela consiste na cópia das páginas de resultados em formato de lista e os acórdãos selecionados estão em destaque.

Após selecionar os acórdãos do STF que integrariam o universo deste trabalho, procedi à busca das decisões do Tribunal Superior Eleitoral. Escolhi analisar os julgados desse Tribunal que foram citados pelos ministros do STF. Para encontrar essas decisões, utilizei a indexação e a legislação citada, que integram a ficha de cada decisão do STF. Além disso, durante a leitura dos acórdãos do STF, procurei outros julgados do TSE que eventualmente não foram incluídos nas fichas das decisões. É importante destacar que selecionei apenas as decisões do TSE que foram citadas nos acórdãos do STF. As decisões às quais os ministros do TSE fazem referência não compõem o universo deste trabalho. Uma seleção como essa exigiria

³ A opção pelo operador \$ torna a busca mais ampla, pois abrange todas as possibilidades de sufixo, como o singular e o plural.

⁴ Anexo 1.

uma pesquisa de duração mais longa, pois a quantidade de decisões analisadas seria substancialmente maior.

Após a busca dos julgados do TSE, elaborei uma segunda tabela⁵ com duas colunas, sendo a da esquerda correspondente aos acórdãos selecionados do STF e a direita contendo as decisões do TSE que foram utilizadas como precedentes para as decisões no STF em cada caso. Em algumas decisões do STF não foram citados precedentes do TSE.

Ao analisar essas decisões do TSE que os ministros do STF indicam como precedentes, meu objetivo é investigar se os ministros do STF costumam concordar com as decisões do Tribunal eleitoral ou divergir delas e quando exista essa divergência mostrar em que os ministros de um e de outro tribunal discordam. Enfim, pretendo fazer uma análise comparativa entre as decisões desses dois tribunais.

Optei por analisar os julgados do STF segundo a metodologia que passo a descrever. Ela consiste em separar os argumentos dos casos em três categorias, a tese vencedora, a tese vencida e um posicionamento intermediário, ou eventualmente mais de um, que não concorde completamente nem com a tese vencedora nem com a vencida nos argumentos que basearam a decisão. Essa metodologia pareceu-me interessante porque atende a um dos problemas que encontrei no decorrer da leitura dos casos, qual seja, o fato de que muitas vezes os ministros decidem de maneira semelhante ao posicionamento majoritário ou minoritário, mas utilizam razões diversas das já utilizadas pelos votos anteriores, isto é, discordam na fundamentação, ainda que não indiquem essa fundamentação divergente de maneira explícita. É importante destacar, porém, que nem todos os casos apresentaram posicionamentos intermediários.

Desse modo, elaborei fichas que sintetizam o objeto da ação, a decisão do tribunal, a tese vencedora, a tese vencida e as teses intermediárias, se existirem, os respectivos argumentos que basearam as decisões, além dos precedentes e da legislação citados. Quando determinado ministro segue o posicionamento do relator, sem apresentar

⁵ Anexo 2.

nenhuma ressalva, entendo que ele concorda com as razões que embasaram a decisão do relator. Da mesma forma, se o ministro segue o posicionamento de quem iniciou a divergência no caso.

Com a leitura das decisões do STF, identifiquei três casos principais que mereceram uma análise mais detida em capítulos específicos. Os casos que considerei centrais foram três, dois deles conhecidos como *verticalização das coligações*, um anterior⁶ e outro posterior⁷ à Emenda Constitucional nº 52/2006 e o da suplência de cargos parlamentares⁸, que abrange diversos mandados de segurança que possuem o mesmo objeto. Além disso, percebi que o tema da pesquisa não é questão central nos casos conhecidos como da cláusula de barreira⁹ e da fidelidade partidária¹⁰, mas que seria possível realizar comparações entre esses acórdãos e os casos centrais da monografia. Assim, decidi dedicar um capítulo específico para cada decisão central, um capítulo para comparações entre elas e o caso da cláusula de barreira e outro para considerações sobre a relação delas com a fidelidade partidária. Outros casos que integram o universo da pesquisa, mas que não são centrais e com menor repercussão em outras decisões foram analisados em capítulo único, nos quais apresento um breve relato de cada caso e explicito as respostas encontradas para as questões que esse trabalho se propôs a esclarecer.

A análise dos julgados do Tribunal Superior Eleitoral será feita no mesmo capítulo com o qual o precedente mantém relação. Assim, os capítulos dos casos que chamei de centrais contêm um subitem em que eu fiz a comparação entre o julgamento do STF e aquele que se deu no TSE.

Após a seleção prévia descrita acima, realizei a busca utilizando o número de cada decisão citada no sítio eletrônico do TSE, a fim de obter os julgados. Finalmente, a partir de uma leitura preliminar das decisões, selecionei apenas aquelas que tinham pertinência com o tema da minha pesquisa. Algumas das decisões do TSE constituíam precedentes para

⁶ STF, ADI 2.626/DF e ADI 2.628/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, Red. p/ o Ac. Min. Ellen Gracie, j. 18/04/2002.

⁷ STF, ADI 3.685/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 22/03/2006.

⁸ STF, MS-MC 29.988/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 09/12/2010.

STF, MS 30.260/DF e MS 30.272/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 27/04/2011.

⁹ STF, ADI 1.351/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 07/12/2006.

¹⁰ STF, MS 26.602/DF, Rel. Min. Eros Grau, j. 04/10/2007.

outras questões que apareceram na argumentação dos ministros, mas que não eram relevantes para este trabalho e, assim, foram excluídas do universo da pesquisa.

Cumprе ressaltar, por fim, que ampliei meu recorte, que inicialmente abrangia apenas decisões colegiadas, para inserir as decisões monocráticas referentes ao caso da suplência. Fiz essa opção porque, no caso da suplência de cargos parlamentares, ao ler o julgamento dos MS 30.260 e 30.272, percebi que as decisões cautelares monocráticas posteriores ao julgamento cautelar do MS 29.988 divergiam do posicionamento então vencedor. Isto é, havia uma divergência de posicionamento entre os ministros nas decisões cautelares monocráticas por eles tomadas. Assim, entendi que seria necessária a análise das decisões monocráticas relativas ao caso da suplência. Dessa forma, efetuei a busca com o termo “coligação”¹¹, restringindo o espaço de tempo para as decisões a partir de 09/12/2010¹² até a data do fechamento do universo da pesquisa¹³, citada acima. Todas as decisões monocráticas que resultaram dessa busca foram, portanto, objeto de análise no capítulo dedicado ao caso da suplência quando da vacância de cargo parlamentar.

3. A verticalização das coligações

3.1. ADIs 2.626 e 2.628

I) Objeto da ação

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.626 foi impetrada pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), pelo Partido Liberal (PL), pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pelo Partido Popular Socialista (PPS). A ADI 2.628 foi impetrada pelo Partido da Frente Liberal (PFL, atual Democratas – DEM). Ambas as ADIs foram julgadas conjuntamente porque versavam sobre o mesmo objeto.

As Ações visavam à impugnação da norma editada pelo Tribunal Superior Eleitoral que determinou a verticalização das coligações. A

¹¹ A seção de pesquisa de decisões monocráticas não aceita o recurso que utilizei para a busca inicial (“coligaç\$”).

¹² Data do julgamento do STF, MS-MC 29.988/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 09/12/2010.

¹³ 09/10/11.

Instrução normativa do TSE foi proferida em fevereiro (26/02/2002), meses antes das eleições presidenciais de 2002. Desse modo, uma das principais alegações dos impetrantes das ADIs foi o desrespeito ao princípio da anualidade eleitoral¹⁴. Outro argumento apresentado pelos autores foi a inovação trazida por esse dispositivo, criada por meio inadequado, pois a forma correta de introduzir tal regra seria por lei aprovada pelo Congresso Nacional, não por uma instrução da Justiça Eleitoral.

O ato normativo impugnado nessas ações diretas de inconstitucionalidade consiste no Artigo 4º, §1º da Instrução nº 55, de 26 de fevereiro de 2002, do Tribunal Superior Eleitoral, aprovada pela Resolução Nº 20.993, fruto de resposta à consulta nº 715, formulada ao Tribunal. O Artigo 4º da Instrução nº 55, que interpreta o Artigo 6º da Lei nº 9.504/97 (com a mesma redação que o *caput* do artigo 4º da Instrução nº 55), tem o seguinte teor:

Art. 4º. É facultado aos Partidos Políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, para proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional entre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário (Lei nº 9.504/97, art. 6º, *caput*).

§1º. Os partidos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato à eleição de Presidente da República não poderão formar coligações para eleições de governador/a de Estado ou do Distrito Federal, senador/a, deputado/a federal e deputado/a estadual ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato/a à eleição presidencial.

Esse dispositivo normativo elaborado pelo TSE significou uma limitação à livre escolha de suas coligações pelos partidos políticos. Se anteriormente os partidos políticos podiam escolher livremente suas coligações, após essa regra teriam de se limitar a fazer escolhas apenas dentro da coligação já formada em âmbito nacional. Uma vez escolhida a coligação majoritária nacional, os partidos não poderiam celebrar coligação majoritária diversa em âmbito estadual. No caso de coligações proporcionais, estas poderiam ser formadas apenas pelos partidos que

¹⁴ Constituição: "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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993)".

compuseram a coligação majoritária. Ainda que se constituíssem em coligações menores, novos partidos que apoiassem outro candidato à presidência não poderiam ingressar em coligação com partido que apoiasse o candidato diverso. A ideia desse dispositivo era impedir que partidos que apoiassem candidatos à presidência diferentes disputassem as eleições majoritárias estaduais ou as eleições proporcionais de um modo geral em uma mesma coligação. Isto significa que a finalidade da regra era exigir que os partidos políticos mantivessem a coerência em suas coligações eleitorais.

II) O que foi decidido

O Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária no dia 18/04/2002, decidiu, por maioria, pelo não conhecimento das ações diretas de inconstitucionalidade. O Ministro Relator, Sydney Sanches, ficou vencido e foi acompanhado pelos Ministros Ilmar Galvão, Sepúlveda Pertence e pelo Presidente, Ministro Marco Aurélio. A Ministra Ellen Gracie, Redatora para o Acórdão, abriu a divergência e foi acompanhada pela maioria do Tribunal.

Dessa decisão resultou que a maioria do Tribunal entendeu que a verticalização das coligações deveria ser aplicada nas eleições que ocorreriam ainda naquele ano de 2002. As ADIs não foram conhecidas porque a maioria do plenário não vislumbrou ofensa direta a nenhum dispositivo constitucional, tendo os impetrantes nesse caso suscitado o controle de legalidade, não cabível em sede de controle concentrado de constitucionalidade. O STF entendeu que a Instrução expedida pelo TSE consistiu apenas num ato interpretativo, que não produziu nenhuma inovação e, portanto, não usurpou as competências do Congresso Nacional, nem deveria respeitar a anterioridade de um ano da realização das eleições.

III) Fundamentos da tese vencedora

A principal razão para o não conhecimento das ADIs, apresentada pela tese vencedora conduzida pela Ministra Ellen Gracie, foi a inexistência de conflito direto entre dispositivos constitucionais e o ato normativo editado pelo TSE. O entendimento consolidado do STF, conforme apontam os ministros defensores dessa tese, é que não pode ser realizado em controle concentrado de constitucionalidade o controle de legalidade do poder

regulamentar. Diante de possível inconstitucionalidade reflexa, não cabe controle por meio de ação direta de inconstitucionalidade.

Conforme o posicionamento majoritário, a Instrução nº 55 do TSE constitui ato interpretativo, ou ato normativo secundário, sendo necessário confrontá-lo antes com a Lei 9.504/97 para avaliar se os limites do poder interpretativo do TSE foram ultrapassados. Trata-se, desse modo, de controle de legalidade e não de constitucionalidade.

Os defensores dessa tese afirmam, no mérito, que o TSE não excedeu os limites da interpretação da norma legal nem estabeleceu regulamentação inovadora às coligações eleitorais. Para o STF, o TSE não criou norma, mas simplesmente esclareceu o que já estava contido na lei. Desse modo, o STF entendeu que o tribunal eleitoral não usurpou as competências do Congresso Nacional.

É interessante observar que, mesmo os ministros já tendo defendido que não cabia controle de constitucionalidade nesse caso, eles ainda adentram na análise do mérito da ação. Ao que parece, os ministros ingressam na análise do mérito como uma forma de reafirmar as posições já defendidas no TSE, já que muitos ministros que estavam presentes no julgamento desta ADI também participaram das sessões no Tribunal Eleitoral. No entanto, não há um novo debate, com novos argumentos, mas os ministros reproduzem os próprios posicionamentos ou os argumentos com os quais concordam e já foram apresentados no TSE. Daí a impressão de que esse aprofundamento no mérito consistiu numa maneira de sustentar que o TSE agiu corretamente ao decidir pela adoção da verticalização das coligações.

Os ministros entenderam que, por não ter ocorrido inovação no processo eleitoral, o princípio da anualidade ou da anterioridade da lei eleitoral, expresso no artigo 16 da Constituição de 1988¹⁵, não foi contrariado. Esse princípio determina a *vacatio legis* de um ano às leis que impuserem qualquer modificação ao processo eleitoral.

À época do julgamento dessas ADIs, não havia ainda nenhum dispositivo constitucional disciplinando as coligações eleitorais. Dessa

¹⁵ Constituição: "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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993)".

forma, era possível compreender que a escolha das coligações pelos partidos estava compreendida no âmbito da autonomia partidária, como prevista na redação original do artigo 17, §1º da Constituição Federal¹⁶. No entanto, para os ministros que defenderam essa tese, não houve transgressão da autonomia partidária, pois a disciplina das coligações estava abrangida pela regulamentação do processo eleitoral e não se limitava a mera decisão *interna corporis*, sobre as quais os partidos dispõem de ampla liberdade.

IV) Fundamentos da tese vencida

A tese vencida, na qual se inclui o voto do Ministro Relator Sydney Sanches, julgava procedentes as ADIs e declarava a inconstitucionalidade do dispositivo normativo impugnado. Se essa tivesse sido a tese majoritária no STF, os ministros acabariam com a *verticalização das coligações* estabelecida pelo TSE.

A tese vencida sustentava que o artigo 4º, § 1º da Instrução nº 55 do TSE constituía ato normativo autônomo e estaria sujeito, por esse motivo, ao controle abstrato de constitucionalidade.

Do ponto de vista dos defensores dessa tese, o TSE usurpou a competência privativa do Congresso Nacional para legislar sobre o processo eleitoral ao ter emitido um ato normativo autônomo¹⁷. Eles sustentaram que a competência do TSE é meramente interpretativa ou regulamentadora, e não criadora de norma jurídica¹⁸.

¹⁶ O status constitucional foi conferido às coligações eleitorais somente pela Emenda Constitucional nº 52, de 08 de março de 2006. Essa emenda constitucional foi objeto de impugnação pela ADI 3.685, da qual tratarei adiante.

Constituição: "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: § 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".

¹⁷ Constituição Federal: "Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;" e "Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...]".

¹⁸ Lei nº 9.504/97: "Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral expedirá todas as instruções necessárias à execução desta Lei, ouvidos previamente, em audiência pública, os delegados dos partidos participantes do pleito." (Redação Original); Redação Atual: "Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os

Por estabelecer norma que modificou o processo eleitoral, a instrução do TSE deveria submeter-se aos limites impostos pelo artigo 16 da Constituição, que contém o princípio da anualidade ou anterioridade da lei eleitoral. Dessa forma, somente poderia ser aplicada às eleições que ocorressem após um ano da data da publicação do ato. A Instrução nº 55 foi expedida em 26 de fevereiro de 2002, ou seja, menos de um ano antes das eleições que viriam a ser realizadas em outubro daquele ano.

Os ministros vencidos sustentavam ainda que o ato normativo atacado estabelecia limitações que feriam o princípio da autonomia partidária. A tese vencida considerou a disciplina das coligações eleitorais matéria *interna corporis*, situada sob reserva estatutária e compreendida na liberdade dos partidos para dispor sobre seu estatuto¹⁹. Os partidos não poderiam, portanto, sofrer limitações ao direito de decidir livremente a respeito da composição de coligações para a disputa do pleito eleitoral.

Esses ministros também defenderam que a interpretação do TSE ao artigo 6º da Lei nº 9.504/97 foi equivocada. A argumentação se desenvolveu na mesma linha sustentada pelos ministros que ficaram vencidos no tribunal eleitoral, sobretudo conforme o entendimento do Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da Consulta nº 715, que resultou no artigo da Instrução nº 55, questionado nas ADIs. De acordo com a interpretação da tese vencida em ambos os tribunais, não é possível extrair desse artigo a obrigatoriedade da simetria das coligações em âmbitos federal e estadual.

V) Análise comparativa entre a decisão do STF e a do TSE

A tese vencedora na Consulta nº 715 do TSE, de 2002, decidiu pela adoção da *verticalização de coligações*, que é a obrigatoriedade de simetria entre as coligações majoritárias nacionais e estaduais, tendo como parâmetro a coligação formada para a disputa das eleições presidenciais.

delegados ou representantes dos partidos políticos. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)” e Código Eleitoral – Lei nº 4.737/65: “Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior: IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código”.

¹⁹ Artigo 17, §1º, CF, antes da modificação trazida pela Emenda Constitucional nº 52/06. Constituição: “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: § 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”(Redação Original).

Um dos principais argumentos dessa tese é que a interpretação do artigo 6º da Lei 9.504/97 deve ser a ampliação do entendimento firmado pelo TSE na resposta à Consulta nº 382.

Na Consulta nº 382²⁰, de 1998, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu que, dentro de um mesmo Estado, não poderia um partido integrar coligações distintas para disputar os cargos de governador e senador. Assim, um partido só poderia formar coligações para a disputa dos dois cargos se fossem integradas ambas pelos mesmos partidos. Para os partidos que tivessem lançado candidato a governador ou senador em coligação restava a opção de lançar candidato a governador em coligação e a senador isoladamente ou candidato a senador em coligação e a governador sem integrar nenhuma aliança. A coligação poderia limitar-se ao pleito de governador ou ao de senador, e aos partidos dela integrantes seria facultado disputar as eleições para um ou outro cargo isoladamente ou desistir da disputa de um deles. Não seria permitido, porém, que de uma coligação para governador formada por seis partidos, apenas quatro deles, por exemplo, coligassem-se para a disputa ao Senado.

Além disso, na ocasião foi decidido também que os partidos integrantes da coligação majoritária poderiam apenas formar coligações proporcionais entre si. Os partidos poderiam formar coligações menores dentro do grupo total da aliança majoritária. Ainda que todos os partidos integrantes da coligação majoritária não participassem da coligação proporcional, esta não poderia admitir um novo integrante. Ou seja, um partido que não integrasse a aliança majoritária não poderia participar de coligação para as eleições proporcionais com os partidos que estivessem disputando as eleições majoritárias em coligação.

Para a tese vencedora na Consulta nº 715, a decorrência dessa interpretação proferida na Consulta nº 382 seria a obrigatoriedade da manutenção da mesma conformação das coligações majoritárias em âmbito nacional e estadual. A ideia é a de que, se o TSE decidiu que um mesmo

²⁰ A Consulta nº 382 foi formulada para esclarecer a interpretação da norma do artigo 6º da Lei nº 9.504/97. 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".

partido não poderia disputar as eleições para governador e senador em coligações distintas, isto é, se demandada a coerência das coligações majoritárias em âmbito estadual, essa exigência deveria existir também para as eleições presidenciais.

Essa interpretação também resultou do entendimento dos ministros do TSE sobre o conceito de circunscrição, expresso no artigo 86 do Código Eleitoral²¹. Como o artigo 6º fala em circunscrição, entendeu-se necessária uma definição para esse conceito. Os ministros defensores da tese vencedora entenderam que a circunscrição nacional engloba as circunscrições estaduais e municipais. Disso também resulta a extensão da decisão da Consulta nº 382 para a Consulta nº 715.

Outro fundamento que embasa a corrente vencedora é a exigência constitucional do caráter nacional dos partidos políticos²². Os ministros entenderam que não seria possível respeitar o caráter nacional se os partidos não mantivessem a coerência de suas coligações nas distintas esferas da Federação.

Na Consulta 715, ficaram vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo. Ambos discordaram do conceito de circunscrição elaborado pelos demais ministros, pois não entenderam que a circunscrição nacional abrangia todas as demais circunscrições. Nesse sentido, é interessante observar a opinião do Ministro Sepúlveda Pertence:

"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 (L. 9504/97, art. 1º, parágrafo 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 o território das unidades federadas."

²¹ Código Eleitoral - Lei nº 4.737/65: "Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição serão País (sic); nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo município".

²² Constituição Federal: "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;".

Desse modo, o Ministro Sepúlveda Pertence discorda de que a Consulta nº 715 decorre necessariamente do que foi definido na Consulta nº 382. No seu entender, a vedação às coligações assimétricas ou incongruentes aplica-se apenas no âmbito de cada circunscrição, mas a exigibilidade de coerência não vincula as coligações das circunscrições estadual e nacional, já que o único pleito majoritário que ocorre na circunscrição nacional é o presidencial.

Pertence não concorda, ainda, que a exigência do caráter nacional dos partidos políticos implicaria na verticalização das coligações. Ele entende que o caráter nacional dos partidos remete apenas à proibição de se criarem agremiações partidárias locais. Quanto à verticalização, porém, ele afirma que não pode ser imposta pelo Tribunal aos partidos em respeito à autonomia partidária, assegurada pela Constituição. Chega a afirmar, inclusive, que tentar impor maior grau de centralização política aos partidos constitui um “resíduo autoritário – frontalmente incompatível com a clara opção constitucional pela autonomia dos partidos”.

Ele ressalta que se as coligações em âmbito estadual devessem obedecer à conformação nacional, as coligações nacionais deveriam ser decididas anteriormente. Dessa forma, os prazos para as convenções seriam distintos, o que não é, contudo, o que ocorre, já que existe um único prazo. O Ministro também corrobora sua tese citando o artigo 7º, § 2º da Lei nº 9.504/97. Esse dispositivo deixa para os órgãos superiores do partido decidirem a respeito da anulação de deliberação sobre coligações que se oponha à decisão de nível nacional, o que para ele é uma evidência de que a legislação brasileira não exige a vinculação das coligações eleitorais nas diferentes esferas federativas²³.

²³ Lei nº 9.504/97: “Art. 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta Lei. § 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.” Essa era a redação do parágrafo à época da apreciação da Consulta. A nova redação, dada pela Lei nº 12.034, de 2009, entretanto, não produziu alterações muito substanciais ao dispositivo: “§ 2º Se a convenção partidária de nível inferior se opuser, na deliberação sobre coligações, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelo órgão de direção nacional, nos termos do respectivo estatuto, poderá esse órgão anular a deliberação e os atos dela decorrentes”.

Além de concordarem na definição do conceito de circunscrição eleitoral, os Ministros Sálvio de Figueiredo e Sepúlveda Pertence, entende que a decisão a respeito de tal modificação sobre a disciplina das coligações feriria o princípio da anterioridade da lei eleitoral, contido no artigo 16 da Constituição. O Ministro Sepúlveda Pertence ressaltou que mesmo uma mudança legislativa que ocorresse no momento em que eles estavam julgando não poderia se aplicar em virtude do respeito à anualidade eleitoral. Ele afirma que esse princípio também determina que a Justiça Eleitoral evite mudanças jurisprudenciais súbitas em ano eleitoral. Como a Lei nº 9.504/97 já havia sido aplicada nas eleições de 1998 sem a exigência de simetria entre as coligações nacionais e estaduais, o novo entendimento consistiria numa modificação jurisprudencial significativa, que deveria respeitar a anterioridade eleitoral. O princípio da anualidade eleitoral foi um dos principais argumentos dos ministros do STF que ficaram posteriormente vencidos no julgamento das ADIs 2.626 e 2.628.

No julgamento conjunto do primeiro caso da *verticalização das coligações*, os ministros do STF não chegam a travar uma nova discussão sobre o mérito da instrução normativa expedida pelo TSE, mas limitam-se a reproduzir os argumentos e a fazer referências à discussão ocorrida no Tribunal Superior Eleitoral. Os Ministros Sepúlveda Pertence e Nelson Jobim utilizaram no STF as mesmas razões apresentadas por eles mesmos quando votaram no TSE. Também os ministros que não compunham o TSE à época utilizaram os argumentos já defendidos por algum ministro do TSE cujo posicionamento pretendiam seguir.

O Ministro Sepúlveda Pertence afirma preferir não citar integralmente e de forma literal seu voto proferido no TSE, pois isso havia sido feito anteriormente pelo Ministro Relator Sydney Sanches, que compartilha do posicionamento de Pertence. Contudo, ele mantém a posição adotada no TSE e reitera a tese e os argumentos que apresentou naquele tribunal. Contrário à interpretação vencedora no TSE, declara a inconstitucionalidade do dispositivo atacado no STF.

O Ministro Nelson Jobim tem o mesmo comportamento do Ministro Pertence, mas defende a tese oposta. Ele compôs a maioria no tribunal

eleitoral e também segue a maioria no STF. Decide não conhecer da ADI e reitera o posicionamento adotado no TSE, fazendo, inclusive, referências literais ao próprio voto.

3.2. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.685

A Emenda Constitucional nº 52/2006 pode ser vista como uma reação do Congresso Nacional ao que foi decidido pelo TSE na Consulta nº 715 e de certa forma referendado pelo STF nas ADIs 2.626 e 2.628.²⁴ Essa emenda acaba com a verticalização das coligações, extinguindo a obrigatoriedade da simetria entre as coligações eleitorais federais e estaduais. Com ela, fica afirmada a liberdade dos partidos políticos de decidir sobre a formação de suas coligações para as eleições presidenciais e as estaduais, sem a necessidade de vinculação entre as duas esferas²⁵. Ao julgar a ADI 3.685, o STF teve a oportunidade de se manifestar sobre a constitucionalidade da EC 52/06.

I) Objeto da Ação

Essa ação direta de inconstitucionalidade visa à impugnação do artigo 2º da Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006, que conferiu *status* constitucional à matéria das coligações eleitorais, anteriormente disciplinada apenas pela legislação ordinária. O artigo 2º da EC nº 52 tem o seguinte teor:

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

²⁴ Essa ideia baseia-se em trabalho escrito por Conrado Hübner Mendes, a respeito do diálogo entre os poderes do Estado, que ele denomina diálogo institucional. Para mais detalhes sobre a teoria, ver: MENDES, Conrado Hubner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05122008-162952/>>. Acesso em: 2012-02-23.

²⁵ Constituição: “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: § 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)”.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona a aplicação da nova regra introduzida pela Emenda Constitucional nº 52, de 08 de março de 2006, que extinguiu a *verticalização das coligações*. O autor não chega a questionar a regra em si, que conferiu ampla liberdade à formação de coligações. Opõe-se somente à aplicação dessa regra às eleições que ocorreriam no mesmo ano de 2006, poucos meses após a aprovação da Emenda. Alega violação do princípio da anterioridade da lei eleitoral, expresso no artigo 16 da Constituição Federal²⁶, da segurança jurídica (artigo 5º, *caput*), do devido processo legal (artigo 5º, LIV), e dos limites à atividade do Poder Constituinte Reformador, representados pelas cláusulas pétreas, conforme o artigo 60, § 4º, IV e artigo 5º, § 2º da Constituição.²⁷ A cláusula pétrea em questão constitui a própria norma contida no artigo 16.

II) O que foi decidido

A maioria do STF decidiu pela não aplicação das inovações trazidas pela emenda constitucional às eleições que ocorreriam no mesmo ano, aplicando-se a estas a redação original do artigo 17 da CF. Foi declarada a inconstitucionalidade da expressão “aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002”, impedindo a aplicação retroativa da norma, e foi estabelecida interpretação conforme a Constituição à primeira parte do artigo, para torná-lo compatível com o princípio da anualidade da lei eleitoral. Essa interpretação conforme determinava que a alteração produzida pela emenda somente se aplicaria às eleições que ocorressem após decorrido o período de um ano de sua aprovação, isto é, após o ano de 2006.

III) Fundamentos da Tese Vencedora

Ao contrário do que possa parecer à primeira vista, a principal discussão observada nessa ADI não é a matéria das coligações eleitorais em si. O

²⁶ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993)

²⁷ Constituição: Art. 60.[...] § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

Art. 5º. [...] § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

debate é centrado primordialmente em torno de questões relativas às emendas constitucionais e o poder de reforma da Constituição.

A Ministra Ellen Gracie, relatora do caso, após fazer um breve relato sobre a situação normativa das coligações antes do advento da emenda constitucional, afirma que esse ato normativo teve como consequência a “perda da validade de qualquer restrição normativa à plena autonomia de uma coligação partidária”.

A discussão, porém, ocorre principalmente a respeito da violação do princípio da anterioridade da lei eleitoral (artigo 16, CF). Os ministros preocupam-se em analisar os fins buscados por essa norma, como uma proteção ao devido processo eleitoral e a prevenção de casuísmos que afetem esse processo. Atrelado a esses questionamentos está o debate sobre a preservação da segurança jurídica.

Internamente à questão da contrariedade ao artigo 16 da Constituição, discute-se a possibilidade da aplicação dessa norma para limitar o poder de reforma constitucional. Isto é, os ministros debatem se o termo “lei” utilizado no artigo 16 abrange também as Emendas Constitucionais. Os defensores da tese vencedora concluíram que o artigo 16 da Constituição também se aplica às alterações trazidas por emendas constitucionais. Eles também entenderam que houve ofensa a esse princípio constitucional, não podendo, desse modo, aplicar-se a mudança promovida pela EC 52/06 às eleições que ocorreriam após alguns meses de sua publicação.

Do ponto de vista da maioria do STF, a alteração do regramento das coligações eleitorais constitui uma alteração do processo eleitoral, que pode ser traduzida na ideia de modificação das “regras do jogo” eleitoral. Deve, dessa forma, respeitar a anterioridade de um ano em relação à data das eleições, determinada pelo artigo 16 da Constituição.²⁸

A ofensa às cláusulas pétreas é arguida pelos impetrantes da ADI e aparece como debate central entre os ministros, junto com outras questões relativas ao controle de constitucionalidade de emendas constitucionais.

²⁸ Um dos precedentes citados pela Ministra Relatora para embasar sua posição neste ponto, a ADI-MC 1407 (STF, ADI-MC 1407/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 07/03/1996) , será objeto de análise no sétimo capítulo deste trabalho.

Afirma-se que a jurisprudência do Tribunal admite o confronto das emendas constitucionais com as normas constitucionais tidas como cláusulas pétreas. Questões como a definição do que seja cláusula pétrea e quais são os limites impostos ao legislador constituinte derivado em relação à proibição de ofensa a essas normas constitucionais são amplamente discutidas nesse julgamento. Debate-se se o próprio artigo 16 constitui, ou não, cláusula pétrea da Constituição de 1988. A maioria do STF concluiu que o artigo 16 constitui cláusula pétrea, que, portanto, não pode ser modificado pelo Poder Constituinte Reformador. Não são cristalinas, contudo, as razões que levaram a maioria a incluir essa norma no rol de cláusulas pétreas da Constituição brasileira.²⁹

IV) Fundamentação divergente do Ministro Eros Grau

O Ministro Eros Grau concordou no resultado com a maioria do plenário, mas divergiu nos fundamentos que justificaram a sua tese. Para ele, as alterações produzidas pela EC 52/06 não se aplicariam às eleições de 2006 em virtude de uma interpretação sistemática da Constituição, que tornou compatíveis o artigo 16 e o questionado artigo 2º da emenda.

Conforme o Ministro, o artigo 16 não constitui cláusula pétrea. Pelo fato de já ter sido alterado pela EC nº 4/93, esse dispositivo é emendável e não pode ser incluído no núcleo imutável da Constituição. Com o advento do artigo 2º da EC 52/06, ambos os dispositivos passaram a conviver, tendo o novo dispositivo a sua eficácia afetada pelo artigo 16. Como, para Eros Grau, “não se interpreta a Constituição em tiras”, a interpretação conjunta dos dois artigos implica na conclusão de que as mudanças da EC 52/06 não seriam aplicáveis às eleições de 2006.

V) Fundamentos da Tese Vencida

Os Ministros Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio, que também foram vencidos no julgamento das ADIs 2.626 e 2.628, posicionam-se no sentido de que as modificações trazidas pela EC nº 52/06 deveriam aplicar-se imediatamente. Eles não discordam do que afirmaram os demais ministros

²⁹ Uma avaliação mais aprofundada das características que deve apresentar uma norma para ser considerada cláusula pétrea é tema de tal complexidade que exigiria a elaboração de uma nova pesquisa, o que foge ao escopo deste trabalho.

sobre modificações relativas às coligações constituírem alteração do processo eleitoral. No entanto, do seu ponto de vista a EC 52/06 não alterou o processo eleitoral, não havendo, assim, contrariedade ao princípio da anualidade eleitoral.

Para eles, o entendimento do Legislativo sobre o tema, expresso na EC 52/06, sempre fora a interpretação mais acertada para a legislação ordinária que regula as coligações. O Ministro Marco Aurélio afirma que esse já vinha sendo o posicionamento defendido por ele desde o julgamento da Consulta nº 1.185, no TSE, e das ADIs 2.626 e 2.628. O Ministro Sepúlveda Pertence sustentou essa posição na apreciação dessa mesma ADI e da Consulta nº 715, no TSE. Para a tese minoritária, a EC 52/06 apenas erigiu ao *status* constitucional as regras que já constavam na Lei nº 9.504/97.

Ao final da sessão de julgamento, durante os votos do Ministro Marco Aurélio, do Ministro Sepúlveda Pertence e do Presidente Nelson Jobim, os ministros retomam o debate a respeito da relação entre as Consultas nº 715 e nº 382, que se iniciou no Tribunal Superior Eleitoral. Essa questão surge dentro da divergência sobre ter havido ou não alteração do processo eleitoral. Mais uma vez, os ministros buscam reafirmar suas posições já sustentadas nos julgamentos das Consultas no TSE e do primeiro caso da verticalização das coligações no STF, retomando um debate que já havia sido encerrado.

VI) A manutenção do entendimento do TSE – Petição nº 1.591 e pedido de reconsideração na Consulta nº 1.185

A Petição nº 1.591, apreciada pelo TSE em 15/02/2005, baseou-se em projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional para pedir a declaração de insubsistência do “princípio da verticalização”. Esse projeto de lei, caso fosse aprovado, reverteria a determinação da obrigatoriedade da simetria entre as coligações nos planos federal e estadual.

O TSE indeferiu o pedido, mantendo o disposto na sua própria resolução e, conseqüentemente, a verticalização das coligações. O fundamento da decisão foi que “a existência de simples projeto de lei não é motivo para que a Corte altere a orientação estabelecida em Resolução”.

Posteriormente, a Consulta nº 1.185, de 03/03/2006, também manteve o entendimento firmado na Consulta nº 715, devido ao fato de não ter havido nenhuma mudança legislativa ou declaração de inconstitucionalidade em relação à disciplina das coligações eleitorais.

Após o advento da aprovação da Emenda Constitucional nº 52, em 08/03/2006, e do julgamento da ADI 3.685 pelo STF, em 22/03/2006, o Partido Social Liberal (PSL) entrou com pedido de reconsideração da Consulta nº 1.185. Essa foi uma tentativa de reverter o entendimento do STF na ADI 3.685, de que a EC nº 52/06 não se aplicaria às eleições de 2006.

O TSE indeferiu o pedido de reconsideração, mantendo a decisão determinada pelo STF. O resultado dessas decisões foi que a verticalização das coligações, estabelecida pela Resolução nº 21.002 do TSE, teve aplicabilidade às eleições de 2002 e 2006. A modificação trazida pelo Congresso na EC nº 52/06, encerrando a obrigatoriedade da verticalização das coligações, teve efeito apenas posteriormente às eleições de 2006.

4. Vaga de suplente pertence às coligações

4.1. Medida cautelar em Mandado de Segurança 29.988

I) Objeto da Ação

O mandado de segurança foi impetrado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, qual seja, a convocação para posse no cargo parlamentar vago em virtude da renúncia do deputado que o exercia. Foi convocado para preencher a vaga o 1º suplente da coligação que disputou as eleições, que pertence ao Partido Progressista (PP). O partido do qual fazia parte o deputado que renunciou, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), questionou esse ato com base nas decisões do TSE e do STF de que o mandato parlamentar pertence ao partido político.³⁰

II) O que foi decidido

³⁰ TSE, Consulta nº 1.398/DF, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, j. 27/03/2007; Consulta nº 1.439/DF, Rel. Min. Caputo Bastos, j. 30/08/2007. STF, MS 26.602/DF, Rel. Min. Eros Grau, MS 26.603/DF, Rel. Min. Celso de Mello, MS 26.604/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 04/10/2007.

A maioria do Tribunal, em julgamento plenário deferiu a medida cautelar, nos termos do voto do Relator Ministro Gilmar Mendes, tendo desconstituído o ato do Presidente da Câmara dos Deputados e determinado que este procedesse à posse do 1º suplente ou dos sucessores do PMDB, partido pelo qual foi eleito o deputado que renunciou ao mandato. Essa decisão, assim, determinou provisoriamente a posse do suplente do partido, não da coligação.

III) Fundamentos da tese vencedora

A tese vencedora, capitaneada pelo Ministro Gilmar Mendes, relator, entendeu que a vaga na Câmara dos Deputados deveria ser preenchida pelo suplente do partido ao qual pertencia o deputado que renunciou, o PMDB. Essa seria a decisão mais coerente com o que foi estabelecido em matéria de fidelidade partidária pelo STF e pelo TSE³¹. Conforme essas decisões, o titular do mandato é o partido político. Assim, o suplente a ser empossado na vaga deveria ser o do partido e não o da coligação eleitoral.

Além disso, o Ministro Gilmar Mendes ressaltou a efemeridade das coligações eleitorais. Em suas palavras:

“Com efeito, esse posicionamento do TSE leva em conta o fato de as coligações partidárias constituírem pessoas jurídicas *pro tempore*, cuja formação e existência ocorrem apenas em razão de determinada eleição, desfazendo-se logo que encerrado o pleito. Assim sendo, a pessoa jurídica da coligação partidária não se confunde com as pessoas jurídicas dos partidos que a compõem”³².

Para corroborar sua tese, o Ministro Gilmar Mendes cita a Consulta de nº 1.439, respondida pelo TSE, que determinou a perda de mandato mesmo nos casos de infidelidade partidária dentro do âmbito de uma mesma coligação, em virtude do caráter temporário das alianças³³.

IV) Fundamentos da tese vencida

Os ministros que votaram pelo indeferimento da medida cautelar basearam-se principalmente na noção de ato jurídico perfeito. O Ministro Dias Toffoli, que iniciou a divergência, defendeu que a diplomação, que põe

³¹ Vide nota 30, supra.

³² STF, MS-MC 29.988/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 09/12/2010, p. 06.

³³ Uma análise mais detida dessa decisão será feita adiante.

fim ao processo eleitoral³⁴, constitui ato jurídico perfeito, que não pode ser desconstituído por medida cautelar em mandado de segurança.

A diplomação, conforme afirma o Ministro, poderia ser questionada somente perante a Justiça Eleitoral, que tem competência para averiguar a sua validade. No caso, o ato de diplomação não sofreu questionamento na Justiça Eleitoral, o que levou o Ministro Toffoli à conclusão de que se tratava de ato jurídico perfeito, que deve ser respeitado pelo Tribunal.

Ao fim do processo eleitoral, o candidato diplomado como primeiro suplente é o mais votado e não eleito conforme a ordem da coligação, e não da agremiação partidária. O entendimento desses ministros tem base nos artigos 112 e 215 do Código Eleitoral e no artigo 4º da Lei nº 7.454/85³⁵.

4.2. Decisões cautelares monocráticas

Essas decisões cautelares têm como objeto o mesmo conflito observado no MS 29.988. Os impetrantes questionam o entendimento da Justiça eleitoral de que o primeiro suplente das vagas parlamentares deve ser o mais votado na lista da coligação. As decisões cautelares não apresentam uma uniformidade. Os Ministros Marco Aurélio, Cezar Peluso e Cármen Lúcia decidem pela posse do suplente do partido, conforme à decisão do MS 29.988. Os Ministros Lewandowski e Celso de Mello decidem contrariamente, pela posse do suplente da coligação.

I) Mandado de Segurança 30.357 – Relator Ministro Marco Aurélio

³⁴ Ver, a respeito, voto do Ministro Cezar Peluso, pp. 251 e 252 e do Ministro Celso de Mello, pp. 326 e 327, que trata das fases do processo eleitoral, em STF, ADI nº 3.685/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 22/03/2006.

³⁵ Código Eleitoral – Lei nº 4.737/65: “Art.112. Considerar-se-ão suplentes da representação partidária: I - os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos; II - em caso de empate na votação, na ordem decrescente da idade.” e “Art. 215. Os candidatos eleitos, assim como os suplentes, receberão diploma assinado pelo Presidente do Tribunal Regional ou da Junta Eleitoral, conforme o caso. Parágrafo único. Do diploma deverá constar o nome do candidato, a indicação da legenda sob a qual concorreu, o cargo para o qual foi eleito ou a sua classificação como suplente, e, facultativamente, outros dados a critério do juiz ou do Tribunal”. Lei 7.454/85: “Art. 4º - A Coligação terá denominação própria, a ela assegurados os direitos que a lei confere aos Partidos Políticos no que se refere ao processo eleitoral, aplicando-lhe, também, a regra do art. 112 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, quanto à convocação de Suplentes. Parágrafo único - Cada Partido poderá usar sua própria legenda sob a denominação da Coligação”.

Mantendo entendimento já expressado na apreciação do MS 29.988, o Ministro Marco Aurélio deferiu o pedido de liminar suscitado pelo impetrante desse mandado de segurança, determinando provisoriamente a posse do suplente do partido, não da coligação.

No mesmo sentido do que é defendido pelo Ministro Gilmar Mendes, o Ministro Marco Aurélio considerou que os efeitos da celebração das coligações estendem-se apenas até o término do pleito eleitoral. Após esse momento, “não se pode cogitar de coligação”.³⁶ A coligação eleitoral, para ele, apenas “visa um somatório de forças políticas para lograr êxito nas eleições e que tem a personalidade jurídica imprópria cessada após o pleito”. É com base nesse entendimento que o Ministro interpretou os artigos 106, 107, 108 e 112 do Código Eleitoral,³⁷ concluindo que, após o encerramento das eleições, a posse dos suplentes deve ser estabelecida conforme a ordem de votação nominal dentro de cada partido.

O Ministro ressaltou que a Constituição Federal confere proteção aos partidos políticos e não às coligações. Além disso, explicitou reiteradas vezes, não apenas nessa decisão, mas também no julgamento do MS 29.988, o fato de as coligações não possuírem sequer um número de legenda. Para ele, a alternância na composição da Casa Legislativa, gerada com a convocação dos suplentes das coligações, contraria os preceitos estabelecidos na Constituição.

Ele utilizou também como precedentes para corroborar sua tese as decisões cautelares no MS 29.988, relator Ministro Gilmar Mendes, e nos MS 30.260 e MS 30.272, decisões cautelares monocráticas da Ministra Cármen Lúcia, que também haviam deferido as liminares pleiteadas para determinar a posse dos suplentes do partido político.

³⁶ P. 03 da decisão cautelar.

³⁷ Código Eleitoral – Lei nº 4.737/65 “Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior. Art. 107 - Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração. (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985) Art. 108 - Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um Partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido. Art. 112 (ver nota 35)”.

II) Mandados de Segurança 30.459 e 30.483 – Relator Ministro Ricardo Lewandowski

O Ministro Ricardo Lewandowski, que ficou vencido no julgamento cautelar do MS 29.988, indeferiu o pedido liminar, justificando-se conforme posicionamento vencido que já havia expressado naquela ocasião. Assim, manteve o ato questionado e, conseqüentemente, a posse do suplente da coligação.

O Ministro entendeu que as coligações eleitorais são titulares de direito, assegurado por lei, à formação da lista de eleitos e suplentes feita a partir dos candidatos mais votados e apresentados pela coligação, de acordo com o artigo 4º, parágrafo único, da Lei 7.454/85 e artigo 6º, § 1º da Lei nº 9.504/97.³⁸ Lewandowski também destacou o fato de o quociente eleitoral ter sido alcançado a partir da contagem dos votos destinados à coligação como um todo, não apenas os de cada partido, o que reforça sua tese de que o primeiro suplente deve ser estabelecido de acordo com a lista da coligação.

Além disso, no mesmo sentido do que afirmou o Ministro Dias Toffoli no julgamento do MS 29.988, o Ministro Lewandowski defendeu que a diplomação do primeiro suplente conforme a lista da coligação constitui

“[...] ato jurídico perfeito e acabado, somente podendo ser desconstituída nos casos estritamente previstos na legislação eleitoral e na Constituição, resguardados, evidentemente, os princípios do devido processo legal”³⁹.

O Ministro afastou a aplicação dos precedentes utilizados para fundamentar a decisão no MS-MC 29.988, referentes à fidelidade partidária⁴⁰, ressaltando a diferença entre ambos os casos. No caso analisado tratava-se da investidura de suplentes na hipótese de vacância

³⁸ Vide nota 35. 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. § 1º A coligação terá denominação própria, que poderá ser a junção de todas as siglas dos partidos que a integram, sendo a ela atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, e devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários” (Grifei).

³⁹ STF, MS-MC 30.459/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 17/03/2011, p. 04.

⁴⁰ STF, MS 26.602/DF, Rel. Min. Eros Grau, MS 26.603/DF, Rel. Min. Celso de Mello, MS 26.604/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 04/10/2007.

regular na cadeira do titular, e não de perda de mandato por infidelidade partidária, conjuntura em que se decidiu que o mandato parlamentar pertence à agremiação partidária.

Cumprе ressaltar, por fim, interessante passagem do voto do Ministro Lewandowski:

“De outro lado, não desconheço, é verdade, que as coligações partidárias são criadas, especificamente, para atuar em determinado período (do registro de candidatura até a diplomação dos candidatos eleitos e respectivos suplentes). Todavia, os seus efeitos projetam-se para o futuro, em decorrência lógica do ato de diplomação dos candidatos eleitos e seus respectivos suplentes. Tanto é assim, que as coligações podem figurar como parte em processos eleitorais (Ação de Impugnação de Mandato Eletivo e Recurso Contra Expedição de Diploma) com evidente legitimidade ativa *ad causam*, mesmo após a diplomação, na fase pós-eleitoral”⁴¹

Nesse trecho, o Ministro contraria a tese do Ministro Gilmar Mendes de que as coligações consistem em formações de caráter temporário, cujos efeitos cessam com o término do processo eleitoral.

III) Mandado de Segurança 30.380 – Relator Ministro Celso de Mello

O Ministro Celso de Mello indeferiu o pedido liminar em sua decisão monocrática, decidindo pela manutenção da posse do suplente da coligação partidária. Fez extensa exposição sobre o funcionamento e as funções das coligações no sistema eleitoral brasileiro. Posteriormente, o Ministro reproduziu integralmente essa decisão em seu voto no julgamento em Plenário dos MS 30.260 e 30.272.

O Ministro iniciou seu voto distinguindo a presente decisão daquela proferida pelo Plenário sobre o tema da fidelidade partidária. Na ocasião, o STF decidiu que o mandato pertence ao partido no caso de infidelidade partidária, mas ainda não havia apreciado a questão da ordem de

⁴¹ STF, MS-MC 30.459/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 17/03/2011, p. 04.

convocação dos suplentes, a qual, para ele, constitui situação distinta. O Ministro não refletiu a respeito dos possíveis conflitos entre o desfecho de sua decisão e a ideia de que o mandato pertence ao partido e que a infidelidade acarreta a perda desse mandato e a consequente posse de um suplente⁴².

Passou então a expor longamente a finalidade da celebração das coligações, seu funcionamento, e qual é a extensão dos efeitos por elas gerados. A seguir, farei uma exposição dos pontos que considere mais relevantes da decisão proferida pelo Ministro.

Em primeiro lugar, o Ministro afirmou que as coligações são formadas numa tentativa de maximizar os resultados eleitorais, isto é, promover o melhor aproveitamento possível dos votos depositados nos partidos pelos eleitores. Desse modo, ele apontou que as coligações permitem que os partidos pequenos consigam atingir o quociente eleitoral e obter representação parlamentar. É um instrumento, na visão do Ministro, de inclusão de minorias na formação do poder político.

Citando alguns doutrinadores, o Ministro apontou as vantagens decorrentes da formação dessas alianças eleitorais. Reunidos em coligação, os partidos logram um melhor resultado eleitoral do que se disputassem o pleito isoladamente. Isso decorre da possibilidade de registro de mais candidatos⁴³ e do maior quociente partidário, cujo cálculo baseia-se na reunião dos votos obtidos por todas as agremiações partidárias integrantes da coligação. Além disso, os partidos coligados gozam de maior tempo de propaganda eleitoral gratuita nos meios de comunicação.

O artigo 6º, § 1º da Lei 9.504/97⁴⁴ estabelece o funcionamento das coligações durante o processo eleitoral. No entendimento do Ministro Celso de Mello, esse artigo indica que as coligações sub-rogam-se nos direitos e deveres dos partidos políticos durante o período das eleições perante os demais partidos e a própria Justiça Eleitoral. Em virtude dessa norma, o

⁴² Analiso esse conflito no quinto capítulo deste trabalho.

⁴³ Lei nº 9.504/97: "Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher. § 1º No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integrem, poderão ser registrados candidatos até o dobro do número de lugares a preencher".

⁴⁴ Ver nota 38.

Ministro afirmou que, apesar de a coligação não possuir personalidade jurídica, ela qualifica-se como “quase pessoa jurídica” ou “pessoa jurídica fictícia”⁴⁵. O Ministro mencionou o entendimento do TSE, segundo o qual as coligações constituem “pessoas jurídicas *pro tempore*”, dotadas inclusive de capacidade processual para representar em juízo seus interesses e dos partidos que a compõem⁴⁶. Para ele, apesar de ter caráter temporário, os efeitos dos atos praticados pela coligação e dos resultados eleitorais por ela obtidos estendem-se por toda a legislatura, permanecendo válidos e eficazes. Assim, são os votos conferidos à coligação que determinam o quociente eleitoral. No momento da diplomação dos eleitos e dos suplentes, a lista de votação nominal também é a da coligação.

De acordo com o Ministro Celso de Mello, essa é uma prática baseada em sólidos precedentes jurisprudenciais do Tribunal Superior Eleitoral. Contrariá-los representaria, portanto, uma afronta ao princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança. Essas são as razões que, para ele, impõem a manutenção dessa prática. O Ministro indefere, assim, o pedido liminar, entendendo que o ato do Presidente da Câmara dos Deputados que convocou à posse de vaga parlamentar o primeiro suplente da coligação não deve ser desconstituído.

IV) Mandado de Segurança 30.249 – Decisão da Presidência, Ministro Cezar Peluso

O Ministro Cezar Peluso decidiu esse mandado de segurança baseando-se estritamente na aplicação dos precedentes já julgados pelo STF. Ele deferiu o pedido cautelar, estabelecendo a posse do suplente do partido político, com fundamento no fato de a Corte já ter decidido no mesmo sentido caso semelhante no MS 29.988.

Ele reiterou, desse modo, os argumentos apresentados pelo Ministro Gilmar Mendes, relator do MS 29.988. Afirmou que o Tribunal, no julgamento desse mandado de segurança, decidiu que as coligações são pessoas jurídicas de natureza efêmera, que deixam de existir quando

⁴⁵ STF, MS-MC 30.380/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 31/03/2011.

⁴⁶ TSE, Acórdão 24.531/BA, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, j. 25/11/2004.

terminam as eleições. Reafirmou que o mandato parlamentar pertence ao partido político, conforme estabelecido pelo julgamento da fidelidade partidária⁴⁷. Essas foram as razões que fundamentaram o deferimento dessa medida cautelar pela Presidência do Tribunal.

4.3. A uniformização da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema – Mandados de Segurança 30.260 e 30.272

I) Decisões cautelares da Ministra Relatora Cármen Lúcia

A Ministra Cármen Lúcia deferiu as medidas liminares nesses mandados de segurança, baseando sua decisão no que ela considerou como precedentes já decididos pela Corte. Assim, estabeleceu provisoriamente a posse dos suplentes do partido político.

Ela reiterou os argumentos da tese vencedora no julgamento cautelar do MS 29.988, reafirmando o posicionamento de que as coligações partidárias são pessoas jurídicas de natureza efêmera, cuja existência cessa assim que se encerram as eleições, e de que o mandato parlamentar pertence ao partido político, conforme decidiu o STF na decisão a respeito da fidelidade partidária. Citou ainda decisão proferida em sede cautelar pelo Presidente Ministro Cezar Peluso, no MS 30.249, que também deferiu a medida liminar fundamentando-se no posicionamento adotado pela Corte no MS-MC 29.988.

II) Objeto da ação

Os mandados de segurança foram preventivos, isto é, impetrados antes de o Presidente da Câmara dos Deputados ter convocado à posse o primeiro suplente da coligação eleitoral. Alegaram serem titulares de direito líquido e certo à vaga deixada por parlamentares pertencentes ao mesmo partido, por estarem posicionados como primeiros suplentes na lista dos respectivos partidos. Baseiam-se na tese já afirmada pelo STF, segundo a qual o mandato pertence ao partido e não à coligação partidária.

III) O que foi decidido

⁴⁷ STF, MS 26.602/DF, Rel. Min. Eros Grau, MS 26.603/DF, Rel. Min. Celso de Mello, MS 26.604/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 04/10/2007.

O Plenário do STF decidiu, contrariamente à tese vencedora no julgamento cautelar do Mandado de Segurança 29.988, que a lista de suplentes para os cargos parlamentares deve ser baseada na ordem de votação nominal de todos os integrantes *da coligação* que disputou as eleições, e não apenas conforme a lista dentro de cada partido político. Ficou estabelecido também que essa decisão definitiva seria aplicada a todos os mandados de segurança que haviam sido julgados cautelarmente no sentido oposto, para que fosse uniformizado o entendimento do Tribunal.

A Ministra Cármen Lúcia, relatora do caso, modificou o entendimento que vinha seguindo até então, mas não deixou claras as razões de tal modificação. Apenas o Ministro Marco Aurélio permaneceu vencido, mantendo o posicionamento que já havia expressado no julgamento cautelar e nas decisões liminares monocráticas que proferiu.

V) Fundamentação da tese vencedora

A principal divergência que pode ser observada no confronto entre o julgamento definitivo dos MS 30.260 e 30.272, o das decisões monocráticas dessas ações e o da decisão cautelar no MS 29.988 consiste na extensão dos efeitos das coligações.

Os ministros que seguiram a tese vencedora, guiados pelo voto da Ministra Relatora Cármen Lúcia, admitiram que as coligações são formações temporárias que se extinguem após o término da disputa eleitoral, já que elas foram constituídas com o objetivo primordial de reunir esforços para concorrer às eleições. No entanto, entenderam que os efeitos da celebração dessas alianças não cessam juntamente com a sua extinção. Esses efeitos, no entendimento que prevaleceu na Corte, projetam-se para além do encerramento do processo eleitoral. E uma das principais consequências da extensão desses efeitos consiste na ordem de suplência das vagas parlamentares, determinada conforme a ordem de votação nominal dentro das coligações e não das agremiações partidárias.

Esse entendimento já era consolidado na Justiça Eleitoral, de acordo com os ministros, sendo esse ponto também utilizado para fundamentar a tese. Os ministros corroboraram esse argumento afirmando que a diplomação dos suplentes dos parlamentares já era realizada com base na lista de votação nominal das coligações. Essa diplomação constitui um ato

jurídico perfeito, que só poderia ser desconstituído por meios e procedimentos adequados pela Justiça Eleitoral, conforme dispõe a Constituição Federal e a legislação ordinária⁴⁸.

Ao analisarem a legislação ordinária que disciplina as coligações, os ministros afirmaram que elas assumem caráter de “superpartido”, de acordo com o que é estabelecido pelo artigo 6º, § 1º da Lei nº 9.504/97⁴⁹. Eles chegaram a considerar, desse modo, que as coligações sub-rogam-se nos direitos das agremiações partidárias.

A Ministra Cármen Lúcia também tratou, em seu voto, de possível conflito entre o que o STF decidiu a respeito da fidelidade partidária e a decisão que já então se delineava no caso em exame. Ela considerou que esse conflito não existe, pois a mesma lógica pode ser aplicada na solução de ambos os casos. Segundo argumenta, no tema da fidelidade partidária, um fator que demonstra a importância dos partidos políticos na eleição dos parlamentares pelo sistema proporcional é o quociente eleitoral. Quando são celebradas coligações, porém, o quociente eleitoral passa a ser calculado com base nos votos atribuídos à coligação, e não mais ao partido. Esse fundamento, assim, também pode ser usado para legitimar a posição vencedora no caso dos suplentes.⁵⁰

VI) Fundamentação da tese vencida – Ministro Marco Aurélio

O Ministro Marco Aurélio é o único voto vencido no STF nesse caso. Ele manteve o posicionamento já expressado nos julgamentos anteriores⁵¹, no

⁴⁸ Constituição Federal: Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude”(ação de impugnação de diploma); Código Eleitoral – Lei nº 4.737/65: Art. 262. O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos seguintes casos: I - inelegibilidade ou incompatibilidade de candidato; II - errônea interpretação da lei quanto à aplicação do sistema de representação proporcional; III - erro de direito ou de fato na apuração final, quanto à determinação do quociente eleitoral ou partidário, contagem de votos e classificação de candidato, ou a sua contemplação sob determinada legenda; IV - concessão ou denegação do diploma em manifesta contradição com a prova dos autos, nas hipóteses do art. 222 desta Lei, e do art. 41-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. (Redação dada pela Lei n 9.840, de 28.9.1999) – recurso contra expedição de diploma).

⁴⁹ Ver nota 38.

⁵⁰ A questão do possível conflito entre as decisões tomadas no caso da fidelidade partidária e no caso da suplência merece ser analisada com maior aprofundamento. Desse modo, tratarei adiante dessa análise em capítulo específico.

⁵¹ STF, MS-MC 29.988/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 09/12/2010 e MS-MC 30.357/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 12/02/2011.

sentido de reduzir ao máximo a importância das coligações e seus efeitos para além das eleições.

Em primeiro lugar, o Ministro afirmou duvidar da diplomação dos suplentes, isto é, ele disse não ter certeza ser possível afirmar que os suplentes são diplomados. Indagou, nesse sentido, se todos os não eleitos deveriam ser diplomados, dizendo que seria difícil definir o número de parlamentares não eleitos que deveriam ser diplomados.

Ele ainda argumentou que não poderia conceber a legislatura a partir do revezamento de bancadas, pois nas bancadas a representação é feita por partidos, por blocos partidários, pressupondo-se estabilidade. Argumentou que a Constituição trata sim das coligações, mas confere uma importância muito maior para os partidos políticos. Dessa forma, não se poderia admitir o revezamento de partidos no exercício do mandato parlamentar, pois isso seria uma afronta à proteção constitucional dos partidos políticos.

A interpretação do Ministro Marco Aurélio para os artigos 107, 108, 112 e 113 do Código Eleitoral, segundo ele, aponta no sentido da consideração das listas partidárias para a diplomação tanto dos eleitos quanto dos suplentes. Aponta, ainda, que se for feita a afirmação de que o suplente não é o do partido, mas o da coligação, a partir da exegese do artigo 112, haverá um conflito com a Constituição Federal.

Ele ressaltou que os candidatos são respaldados por partidos, não pelas coligações, que “desaparece [m] do cenário jurídico”. Asseverou que a mesma regra deve ser aplicada para a diplomação dos eleitos e dos suplentes, pois “o acessório segue a sorte do principal”.

Na opinião dele, “a coligação é um somatório de forças para, de alguma forma, chegar-se ao êxito nas eleições”. Ele fez críticas à existência das coligações, afirmando que muitas vezes elas são formadas com objetivos escusos, como a obtenção de maior tempo de propaganda eleitoral, que não são norteadas por similitudes de programas partidários, que possibilitam a sobrevivência dos chamados “partidos de aluguel”⁵².

⁵² Ver Capítulo 5.

Aponta, por fim, a incompatibilidade das coligações com o sistema proporcional adotado no Brasil⁵³.

VII) Fundamentação da tese intermediária do Ministro Gilmar Mendes – o “processo de inconstitucionalização” das coligações eleitorais

O Ministro Gilmar Mendes concordou com a Ministra Relatora Cármen Lúcia somente quanto ao resultado, pois sua fundamentação divergiu completamente do exposto por ela e por todos os ministros que a acompanharam.

O Ministro iniciou seu voto ressaltando as funções e a importância dos partidos políticos na democracia representativa. Também tratou do funcionamento do sistema eleitoral brasileiro e das consequências da adoção do sistema proporcional de listas abertas para as eleições parlamentares. Ele trouxe essas questões em seu voto para delinear o contexto em que estão inseridas as coligações eleitorais. O Ministro é um crítico desse instituto, tendo apontado diversas consequências que ele considera negativas para a democracia brasileira.

Suas principais críticas referem-se à combinação do sistema proporcional de listas abertas com a possibilidade de coligações para a disputa das eleições proporcionais. O Ministro já criticou o sistema proporcional de listas abertas por si só, afirmando que as distorções geradas por esse sistema são agravadas pela existência das coligações.

Em primeiro lugar, ele apontou duas possíveis consequências indesejáveis do sistema proporcional de listas abertas. A primeira é o fato de um candidato sem nenhum voto nominal poder ser eleito. No outro extremo, existe a possibilidade de o candidato com mais votos nominais não ser eleito, em virtude de o seu partido não ter atingido o quociente eleitoral.

Identificou duas principais deficiências do nosso sistema proporcional: o fenômeno que ele denomina “transferência de votos” e o problema do personalismo. Para ele, a “transferência de votos” ocorre porque muitas vezes mesmo um voto nominal conferido a um candidato é utilizado para

⁵³ As razões dessa incompatibilidade eu apresentei no Capítulo 5.

eleger outro do mesmo partido, e o candidato que recebeu o voto nominal acaba não se elegendo. Quanto à segunda principal deficiência, o Ministro também considera o personalismo uma característica bem marcante no sistema eleitoral brasileiro. Os candidatos do mesmo partido (ou coligação) competem entre si no momento da distribuição das cadeiras obtidas pelo partido (ou coligação), pois dentro desse sistema proporcional existe um critério majoritário de atribuição de vagas no parlamento. Os candidatos eleitos serão aqueles que tiverem obtido as maiores quantidades de votos nominais dentro do mesmo partido ou da mesma coligação.

O Ministro entende que essa peculiar configuração do nosso sistema proporcional, principalmente tendo em vista as suas deficiências, favorece a proliferação de coligações. Ele afirmou que as coligações “são constituídas estrategicamente para que todos os partidos, grandes e pequenos, possam auferir as maiores vantagens eleitorais possíveis”⁵⁴.

Ele citou alguns autores⁵⁵ para corroborar a crítica às coligações eleitorais. Esses autores afirmam que as coligações no Brasil são formadas com objetivos eleitoreiros. Soares baseia-se num estudo empírico para fazer essa afirmação. As coligações, assim, formam-se com a finalidade de aumentar as chances, sobretudo dos partidos menores, de atingir o quociente eleitoral e obter o maior número possível de cadeiras no parlamento.

Além disso, mais uma característica brasileira favorece a celebração de coligações, na visão do Ministro Gilmar Mendes. É a ocorrência simultânea de eleições majoritárias e proporcionais. Ele afirmou que esse fato possibilita que todos os partidos, grandes e pequenos, tenham algum benefício com a formação das alianças eleitorais. Os partidos menores aumentam as chances de atingir o quociente eleitoral, as quais seriam bastante reduzidas caso não participassem das alianças. Consequentemente, aproximam-se da possibilidade de obter alguma representação política no parlamento. Os partidos grandes, em contrapartida, recebem o apoio dos partidos pequenos para as eleições

⁵⁴ STF, MS 30.260 e 30.272/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 27/04/2011, p. 108.

⁵⁵ Joaquim Francisco de Assis Brasil, Gláucio Ary Dillon Soares, Maurice Duverger, Wanderley Guilherme dos Santos.

majoritárias, sobretudo para os cargos do Poder Executivo. Esse apoio, além de significar mais votos, também tem como consequência, por exemplo, maior tempo de propaganda eleitoral nos meios de comunicação.

Conforme mencionei acima, porém, o Ministro Gilmar Mendes entende que as alianças eleitorais são responsáveis por agravar as deficiências já existentes no sistema proporcional de listas abertas. Dessa forma, geram consequências nefastas e acabam desvirtuando o sistema proporcional brasileiro. A competição entre os candidatos dentro do mesmo partido, que já está presente em virtude das listas abertas, passa a ocorrer entre os diferentes partidos da coligação, tornando-se uma competição típica do sistema majoritário. Isso, na visão do Ministro, desvirtua o próprio sistema proporcional. O personalismo, assim, é ainda mais forte quando se permitem as coligações nas eleições proporcionais, pois a distribuição dos mandatos valoriza os candidatos em detrimento dos partidos.

Ele destacou que não há nenhum critério que estabeleça a participação de cada partido na distribuição das cadeiras obtidas pela coligação, proporcionalmente aos votos de cada um. Independente do partido ao qual estejam filiados, os candidatos mais votados dentro de uma coligação são os que ocuparão as cadeiras no parlamento. Daí que a coligação funcione como um verdadeiro "superpartido".

Em virtude da formação dessa "grande lista aberta", o fenômeno da "transferência de votos" ocorre entre os diferentes partidos reunidos em coligação. Daí a afirmação do Ministro Gilmar Mendes ressaltando o agravamento das deficiências do sistema de listas abertas. Se os votos já eram transferidos de um candidato a outro filiado ao mesmo partido, com as coligações os votos são transferidos de um candidato de um partido para outro filiado a partido diverso. Isto é, o fenômeno da "transferência de votos" passa a ocorrer entre diferentes partidos integrantes da coligação.

O Ministro Gilmar Mendes apontou como consequência do modelo brasileiro de coligações a proliferação dos chamados "partidos de aluguel". São partidos, segundo ele, "cuja única finalidade é a participação em

coligações para favorecimento de grandes partidos em pleitos majoritários”⁵⁶.

Outro resultado dessa transferência de votos entre partidos, mencionado por ele, é o aumento da distância entre o eleitor e o eleito. Esse sistema, segundo ele, torna muito difícil para o eleitor identificar quem realmente foi eleito pelo seu voto, e para o eleito quem são, de fato, seus eleitores. Essa situação gera um “déficit de *accountability*”, ou seja, uma grande dificuldade de prestação de contas e responsabilização dos eleitos.

Todas essas deficiências, agravadas pela existência das coligações, provocam um grande enfraquecimento dos próprios partidos políticos, na visão do Ministro Gilmar Mendes. Conflitam, desse modo, com a noção de partido político forte e com a conclusão de que o mandato pertence ao partido, estabelecida pelo STF no julgamento dos mandados de segurança que afirmando a fidelidade partidária no ordenamento brasileiro⁵⁷.

O desfecho do voto do Ministro Gilmar Mendes coincide com o da relatora, Ministra Cármen Lúcia. No entanto, o fundamento para sua decisão é a preservação da segurança jurídica. Para ele, o modelo de coligações com listas abertas está passando por um “processo de inconstitucionalização”⁵⁸.

4.4. Decisões do Tribunal Superior Eleitoral

A decisão do TSE que embasa o entendimento de que a ordem a ser respeitada na convocação de suplentes é a da votação nominal da coligação é a Resolução nº 19.319. Essa orientação do TSE, todavia, já estava consolidada antes mesmo da promulgação da Constituição⁵⁹. Desde a Instrução nº 8.350, o Tribunal adota o posicionamento que vem sendo seguido até os dias atuais na Justiça Eleitoral.

A orientação do TSE determina que, em caso de vaga no parlamento, o suplente a ser convocado obedecerá à classificação na ordem rigorosa de

⁵⁶ STF, MS 30.260 e 30.272/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 27/04/2011, p. 112.

⁵⁷ O capítulo 5 deste trabalho tratará desse conflito.

⁵⁸ Conforme analisarei no capítulo seguinte.

⁵⁹ TSE, Instrução 8.350/DF, Rel. Min. Oscar Dias Corrêa, j. 04/11/1986; Consulta 8.522/DF, Rel. Min. Mário Velloso, j. 02/04/1987; Consulta 8.702/DF, Rel. Min. Willian Paterson, j. 04/06/1987; Acórdão 8.754/MT, Rel. Min. Roberto Rosas, j. 30/04/1987; Acórdão 8.779/BA, Rel. Min. Francisco Rezek, j. 19/05/1987.

votação nominal da coligação. Ainda que o outro partido tenha sua representação diminuída, essa decisão respeita o princípio de votação majoritária e também a vontade do eleitor.

A Ministra Cármen Lúcia também cita decisões para embasar outros pontos mencionados no seu voto no julgamento plenário dos MS 30.260 e 30.272. Os temas consistem na legitimidade das coligações para atuar em juízo durante o pleito e após.

As decisões do TSE referidas pela Ministra⁶⁰ apontam a legitimidade da coligação para atuar em juízo durante as eleições, e a ilegitimidade dos partidos políticos atuarem isoladamente na defesa dos interesses da aliança. Dessa forma, o partido cede sua autonomia para a coligação e deixa de ter legitimidade para atuar sozinho em juízo enquanto a coligação existir. Essas decisões baseiam-se principalmente no artigo 6º, § 1º da Lei nº 9.504/97⁶¹.

Além disso, para corroborar a tese de que os efeitos das coligações não se limitam ao pleito eleitoral, estendendo-se para além das eleições, a Ministra cita decisões que permitiram a atuação das coligações em juízo após o término do processo eleitoral⁶².

Essas decisões afirmam a legitimidade das coligações para impetrar ação de impugnação de mandato eletivo, após a diplomação e, portanto, em momento posterior às eleições. Essa legitimidade é concorrente com a dos partidos políticos, pois os atos praticados durante o processo eleitoral podem ter repercussão posterior às eleições e mesmo à diplomação. Desse modo, a legitimidade da coligação existe em todos os feitos em que forem discutidos fatos ocorridos durante as eleições.

5. A suplência nas coligações e a fidelidade partidária: decisões conflitantes ou complementares?

⁶⁰ TSE, Respe 21.346/MG, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, j. 09/09/2003; Respe-AgR 25.033/GO, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, j. 10/03/2005; Respe-AgR 22.107/SP 22.107/SP, Rel. Min. Caputo Bastos, j. 11/11/2004; AI 2.158/SP, Rel. Min. Garcia Vieira, 17/10/2000; Respe 15.060/SE, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 26/06/1997.

⁶¹ Ver nota 38.

⁶² TSE, Respe-AgR 36.398/MA, Rel. Min. Arnaldo Versiani, j. 04/05/2010; AI 1.208/MA, Rel. Min. Edson Vidigal, j. 09/09/1999; AI 4.410/SP, Rel. Min. Fernando Neves, j. 16/09/2003; Respe 19.663/GO, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, j. 21/05/2002.

A comparação entre as decisões tomadas no julgamento dos MS 30.260 e 30.272 e o dos MS 26.602, 26.603 e 26.604 demonstra que elas são conflitantes em alguns pontos. No presente capítulo apresento os conflitos que encontrei entre essas decisões proferidas pelo STF.

O caso da fidelidade partidária constitui um marco importante na jurisprudência do STF. Nesse julgamento, o Tribunal firmou o entendimento de que o mandato parlamentar é titularizado pelo partido político, e não pelo eleito. Desse modo, o parlamentar que muda de partido não pode levar consigo o cargo que pertence ao partido do qual ele se desfilou, exceto nos casos em que se reconhece justa causa, como a mudança na ideologia do partido ou comprovada perseguição política.

A decisão a respeito da suplência dos cargos parlamentares afirmou que a lista de suplentes deve ser determinada conforme a ordem de votação nominal da coligação e não somente dentro de cada partido participante da coligação.

Após algumas reflexões, pude perceber que essas decisões podem tornar-se incompatíveis em algumas situações, nas quais não seria possível cumprir as determinações fixadas em ambos os casos concomitantemente.

Elaborei um exemplo hipotético, porém bastante factível. Imaginemos que o partido X celebrou coligação com o partido Y para concorrer às eleições parlamentares. O candidato 1 do partido X foi eleito e o candidato 2 do partido Y foi diplomado como 1º suplente do candidato 1, pois obteve mais votos que os demais candidatos não eleitos que foram registrados pela coligação. Durante o exercício do mandato, o candidato 1 deixa o partido X e filia-se ao partido Y, sem justa causa.

De acordo com o que determinaram as decisões do STF e do TSE sobre a fidelidade partidária, o candidato 1 perderá o seu mandato, já que a mudança de partido sem justa causa constitui ato de infidelidade partidária. Contudo, a decisão proferida nos MS 30.260 e 30.272 estabelece que o suplente do candidato 1, que deixou o mandato, é o candidato 2, filiado ao partido Y para o qual o candidato 1 havia mudado.

Observa-se, assim, que nas circunstâncias descritas acima alguma das decisões não poderá ser adequadamente cumprida. O candidato 1 perde

seu mandato sob o fundamento de que não é ele o titular desse cargo parlamentar, mas o partido político pelo qual ele se elegeu. Nesse sentido, o mandato deveria ser exercido por filiado ao partido X, seu legítimo titular. Entretanto, o primeiro suplente do parlamentar que perdeu seu mandato é o candidato 2, do partido Y.

Assim, chegamos num impasse. Ou o suplente a ser empossado no cargo é o 1º colocado na lista de votação nominal do partido X, o que resultaria no descumprimento da decisão sobre a suplência, mas manteria o mandato nas mãos do seu legítimo titular. Ou determina-se a posse do candidato 2, primeiro suplente na lista da coligação, contrariando-se a decisão sobre a fidelidade partidária e permitindo-se que o mandato seja exercido por partido que não o conquistou nas eleições.

O único que se preocupou em analisar mais detidamente essa questão é o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto nos MS 30.260 e 30.272. Ele afirmou que quando o STF decidiu, no caso da fidelidade partidária, que o mandato pertence ao partido, iniciou-se um “processo de inconstitucionalização” do regime de coligações partidárias. Cito passagem interessante do voto:

“Nesse quadro, não seria demais vislumbrar que, a partir do momento em que o STF passou a afirmar esse entendimento, iniciou-se um processo de inconstitucionalização do regime de coligações partidárias, tal como conformado atualmente pela legislação eleitoral para funcionar no sistema proporcional. A combinação de coligações com listas abertas no sistema proporcional tornou-se incompatível com a noção forte de mandato partidário afirmada pelo STF. O problema gerado com a dúvida sobre a ordem de suplência – se da coligação ou do partido – é uma decorrência e ao mesmo tempo uma comprovação de que está em curso um processo de inconstitucionalização do regime legal de coligações com listas abertas adotado no sistema proporcional brasileiro.”⁶³

O Ministro apontou a incompatibilidade entre a prática da diplomação dos eleitos e suplentes conforme a lista de votação nominal das coligações e o valor da fidelidade partidária, e a ideia de que o mandato pertence ao partido. Para ele, as coligações proporcionais tais como são permitidas e a

⁶³ STF, MS 30.260 e 30.272/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 27/04/2011, p. 124.

fidelidade partidária são incompatíveis dentro do sistema atualmente adotado no país.

De seu ponto de vista, as coligações apenas se adequariam ao nosso modelo de eleições proporcionais se sofressem algumas reformas. Ele sugeriu algumas possíveis modificações, como a adoção de um “cálculo intracoligação”, a atribuição de um número específico a cada coligação, com a formação de uma “federação de partidos” ou ainda, de forma mais radical, a proibição de coligações para as eleições proporcionais.

Esse “cálculo intracoligação” estabeleceria uma proporção entre os partidos integrantes da coligação, de acordo com a participação em votos de cada um. No momento de distribuição das cadeiras, essa proporção seria a base para determinar a quantidade de mandatos conquistados por cada partido. Diferiria do modelo atual, que não considera a participação em votos de cada partido em relação ao total de votos recebidos por toda a coligação.

Ele também citou diversas propostas de reforma legislativa que caminhariam no mesmo sentido que ele aponta como adequado para a adaptação das coligações ao nosso sistema proporcional. A partir disso, sugeriu que essa decisão proferida por ele pode consistir numa oportunidade de diálogo institucional entre o STF e o Congresso Nacional para a efetivação de uma “almejada Reforma Política”.

Ainda ressaltou que a inclusão das coligações na Constituição pela Emenda Constitucional nº 52/06 não constitui um impedimento à modificação do regramento do instituto. Essa emenda representa o resultado, na opinião dele, de um “natural processo de diálogo institucional” e teve como foco as eleições majoritárias. O que ele sugeriu, porém, são mudanças na disciplina das coligações dentro do sistema proporcional, cujos princípios estariam sendo deturpados em virtude da existência desse instituto. O questionamento, portanto, não se estende às eleições majoritárias, referindo-se somente ao sistema proporcional.⁶⁴

⁶⁴ Para uma análise de todos os fundamentos do voto do Ministro Gilmar Mendes, ver o Capítulo 4.

No TSE, apenas o Ministro Marcelo Ribeiro enfrentou a questão dos efeitos da perda do mandato por infidelidade partidária sobre o fato de a ordem de suplentes dos cargos parlamentares ser baseada na lista de votação nominal das coligações eleitorais.

Nas Consultas nº 1.423 e 1.439, os ministros do TSE foram questionados a respeito da situação descrita acima, em que o parlamentar mudou de legenda, mas ingressou em legenda a qual havia participado de coligação com seu partido de origem no pleito eleitoral no qual foi eleito. Os ministros entenderam que não se tratava de situação diversa e aplicaram a mesma decisão. Não enfrentaram, assim, possíveis peculiaridades da questão levantada pelas Consultas nº 1.423 e 1.439.

O fundamento dessas decisões é o caráter temporário das coligações eleitorais, pessoas jurídicas *pro tempore*, que deixam de existir após o encerramento do pleito eleitoral. A extensão dos seus efeitos durante toda a legislatura, porém, constitui um dos fundamentos da suplência determinada pela lista nominal da coligação.

Somente nas Petições nº 2.754 e 2.755, nas quais foi relator o Ministro Marcelo Ribeiro, ocorre o enfrentamento dessa questão. Trata-se de um caso que corresponde exatamente ao exemplo hipotético que descrevi acima. O parlamentar filiado ao antigo PFL, atual Democratas, desfilou-se de sua antiga legenda e ingressou no PSDB. O PFL e o PSDB haviam formado coligação nas eleições em que referido parlamentar foi eleito. O primeiro suplente da coligação pertencia ao PSDB e o suplente do Democratas ocupava o terceiro lugar na ordem de suplência.

O Ministro Marcelo Ribeiro distinguiu duas situações de vaga no parlamento. A primeira situação é a de vaga resultante de falecimento ou licença do deputado federal.⁶⁵ Nesses casos, quem assume a vaga é o

⁶⁵ Essas hipóteses estão abrangidas pelo artigo 56 da Constituição Federal: "Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador: I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária; II - licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa. § 1º - O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias. § 2º - Ocorrendo vaga e não havendo suplente, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato. § 3º - Na hipótese do inciso I, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato."

primeiro suplente da coligação, conforme determinam os artigos 109, § 1º e 112 do Código Eleitoral o artigo 4º da Lei nº 7.454/85⁶⁶.

A segunda situação é a da perda do mandato por infidelidade partidária. O Ministro entendeu que a mudança entre legendas integrantes da mesma coligação não deve acarretar a perda do mandato, ainda que essa migração seja injustificada. Ele afirmou que o partido não teria nenhum benefício com a decretação da perda do mandato do parlamentar infiel, pois o suplente que assumiria a vaga seria o suplente da coligação, filiado a partido diverso.

O Ministro ainda ressaltou que as coligações não produzem efeitos apenas durante as eleições. A comprovação dessa produção de efeitos além das eleições é justamente a ordem de suplência que é determinada pela lista de votação nominal da coligação.

É a coligação que recebe os votos que serão utilizados para o cálculo do quociente eleitoral e do quociente partidário, não os partidos isoladamente. Dessa forma, ele afirmou que um dos fundamentos da fidelidade partidária é que o parlamentar é eleito em virtude da máquina partidária, dos esforços do partido político. No caso da existência de coligações, ele entende que essa ideia não se aplica, pois os parlamentares se elegem em virtude dos esforços da coligação, não do partido.

O Ministro Marcelo Ribeiro, contudo, foi voz isolada no Tribunal. A maioria dos ministros manteve o entendimento já expressado na resposta às Consultas nº 1.423 e 1.439.

Segundo o TSE, a migração para partido da mesma coligação, assim, também acarreta a perda do mandato. A maioria do Tribunal defendeu que não existe fidelidade à coligação, mas apenas fidelidade ao partido. Além

⁶⁶ Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65): "Art. 109 - Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras: (Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985) § 1º - O preenchimento dos lugares com que cada Partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos.(Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985).Art. 112. Considerar-se-ão suplentes da representação partidária: (Vide Lei nº 7.454, de 30.12.1985) I - os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos;" e Lei nº 7.454: "Art. 4º - A Coligação terá denominação própria, a ela assegurados os direitos que a lei confere aos Partidos Políticos no que se refere ao processo eleitoral, aplicando-lhe, também, a regra do art. 112 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, quanto à convocação de Suplentes."

disso, o interesse do partido é na penalização do parlamentar infiel e na prevenção de novos atos de infidelidade.

Essa ideia de punição, entretanto, conflita com o que muitos ministros do STF que defenderam a tese vencedora afirmaram na apreciação do tema. Eles afirmaram que a perda do mandato do parlamentar infiel não constitui uma punição, mas apenas a manutenção do mandato pelo seu legítimo titular, o partido político.

No TSE, o Ministro Marco Aurélio enfatizou ainda que a exceção à infidelidade partidária para os casos de mudança dentro da coligação criaria partidos de primeira e segunda categorias. Surgiria, portanto, uma diferença entre os parlamentares que podem migrar, pois concorreram em coligação, e os que não podem porque seus partidos disputaram as eleições de forma isolada.

Posteriormente, no julgamento de Agravo Regimental na Ação Cautelar nº 2.707, o Ministro Marcelo Ribeiro entendeu que, em casos em que fosse decretada a perda do mandato por infidelidade partidária, o suplente a assumir a vaga deveria ser do mesmo partido titular do mandato. Para ele, essa seria a decisão mais lógica, dentro do regime da fidelidade partidária criado pela jurisprudência.

No mesmo julgamento, contudo, o Ministro Ayres Britto opôs-se a esse ponto de vista. Na sua opinião, determinar a posse do suplente do partido seria desconstituir o ato jurídico perfeito da diplomação dos suplentes. Além disso, a punição ao parlamentar infiel ultrapassaria a sua pessoa e atingiria a pessoa do suplente da coligação, o que seria inconcebível para ele.

6. A relação entre o caso da cláusula de barreira e as coligações eleitorais

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351, julgada em 07/12/2006, foi impetrada pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e pelo Partido Social Cristão (PSC). Os autores contestaram as limitações ao funcionamento parlamentar, ao tempo de propaganda partidária e à participação no Fundo Partidário,

baseadas no percentual de votos obtidos pelos partidos políticos e na fração desses votos distribuídos pelos estados da federação.

Essa limitação foi instituída pela Lei nº 9.096/95.⁶⁷ O STF reconheceu, por unanimidade, a inconstitucionalidade do modelo de cláusula de barreira contido nessa legislação. O modelo foi considerado irrazoável e desproporcional, pois criava uma situação desigual para os partidos políticos, conforme sua representatividade e chegava a impedir a sobrevivência dos partidos políticos minoritários no cenário político nacional.

É importante ressaltar, porém, que os muitos ministros deixaram claro que consideravam inconstitucional aquele determinado modelo de cláusula de barreira introduzido pela Lei nº 9.096/95. Isso significa que nem todos os ministros se oporiam a qualquer modelo de cláusula de barreira que viesse a ser instituído. Talvez um modelo menos restritivo, que não gerasse tanta desigualdade entre os partidos e não excluísse os partidos de pequeno porte, poderia ser considerado compatível com a Constituição brasileira.

As coligações eleitorais aparecem em *obiter dictum* em um debate durante o julgamento da ADI 1.351. O instituto foi mencionado no debate entre os ministros Ministro Sepúlveda Pertence e Gilmar Mendes, que teceram algumas críticas ao modelo de Sistema Proporcional adotado no Brasil.

Esse debate constituiu um aparte na discussão das questões relacionadas à cláusula de barreira, pois não tinha muita pertinência com o que estava sendo discutido no caso. O Ministro Gilmar Mendes foi, inclusive, repreendido por outros ministros por estar desviando o foco da discussão. Ele pediu a palavra para criticar o antigo posicionamento do STF sobre a infidelidade partidária, que não implicava na perda do mandato parlamentar, então sinalizando a revisão jurisprudencial que viria a ocorrer no julgamento dos MS 26.602, 26.603 e 26.604.

⁶⁷ A cláusula de barreira foi instituída pelo seguinte dispositivo impugnado: Lei nº 9.096/95: "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."

Dentro desse debate, o Ministro Sepúlveda Pertence posicionou-se contrariamente à existência das coligações dentro do sistema eleitoral proporcional. Ressaltou considerar a existência das coligações nas eleições proporcionais incompatível com o valor da fidelidade partidária. Ele mencionou, inclusive, a prática que é objeto de contestação nos MS 30.260 e 30.272, da determinação da lista de suplentes conforme a lista de votação nominal da coligação eleitoral.

Ele criticou o fato de esse sistema adotado no Brasil permitir que suplente de partido diverso ao do parlamentar eleito venha a preencher a vaga, caso o eleito afaste-se do exercício de seu mandato. Para o Ministro Pertence, essa prática desvirtua a noção de fidelidade partidária, defendida pelo Ministro Gilmar Mendes.

Além dessa relação estabelecida pelo Ministro Sepúlveda Pertence entre a fidelidade partidária e as coligações no sistema proporcional, é possível relacionar as coligações e a cláusula de barreira de maneira diversa.

Os ministros afirmaram de forma recorrente em seus votos, no julgamento do caso da suplência, que as coligações consistem numa reunião de esforços para obtenção de melhores resultados eleitorais. Esses arranjos possibilitam que muitos partidos que não atingiriam o quociente eleitoral o atinjam em virtude de terem formado coligações. Daí a crítica do Ministro Gilmar Mendes em relação ao que ele denominou de "partidos de aluguel", que se formam apenas com "objetivos eleitoreiros" e não possuem uma ideologia definida, mas existem somente porque conseguem chegar ao poder em virtude de celebrarem sempre coligações com partidos de maior porte.

Ao contrário do Ministro Gilmar Mendes, os ministros que enxergam vantagens na existência das coligações no sistema proporcional ressaltaram que esse instituto homenageia o pluralismo político. As coligações viabilizam o acesso ao poder das minorias ao permitir que partidos de pequeno porte cheguem ao poder e obtenham representação no Poder Legislativo. Como se pode notar, essa consequência das coligações no sistema proporcional recebe tanto críticas quanto elogios por parte dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Esse efeito gerado pelas coligações atua no sentido contrário a uma cláusula de barreira, também chamada cláusula de desempenho, e à própria ideia de quociente eleitoral. As coligações incluem os partidos de pequeno porte, enquanto a cláusula de barreira, declarada inconstitucional pela Corte, e o quociente eleitoral, provocam a sua exclusão⁶⁸.

7. Outros casos envolvendo coligações eleitorais

7.1. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.407 – Medida Cautelar

Essa decisão é citada como precedente pela Ministra Ellen Gracie, relatora da ADI nº 3.685, na discussão a respeito da existência de alteração do processo eleitoral pela Emenda Constitucional nº 52/06. Para fundamentar a afirmação de que as coligações partidárias relacionam-se com a ideia de processo eleitoral, ela mencionou esta decisão, que analiso a seguir.

Apenas a Medida Cautelar nessa ADI foi julgada, tendo sido declarada posteriormente prejudicada em virtude de a vigência da Lei nº 9.100/95 ter se exaurido com a realização das eleições municipais que a lei visava a disciplinar.

A norma do artigo 6º da Lei nº 9.100/95, objeto de impugnação, tem o seguinte teor:

“Art. 6º Serão admitidas coligações se celebradas conjuntamente para as eleições majoritárias e proporcional, e integradas pelos mesmos partidos, ou se celebradas apenas para as eleições majoritárias”

O plenário do Tribunal decidiu, por maioria, pelo indeferimento da medida liminar, pois entendeu que não houve afronta ao princípio da autonomia partidária⁶⁹ e ao princípio da proporcionalidade ou razoabilidade. O Ministro Ilmar Galvão defendeu posicionamento diverso e ficou vencido.

⁶⁸ STF, MS 30.260 e 30.272/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 27/04/2011, pp. 101 e 104. SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas Eleitorais*. São Paulo: Malheiros, 1999.

⁶⁹ Constituição Federal: “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: § 1º - É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e

O Ministro Celso de Mello, relator, que conduziu a maioria, entendeu que o tema das coligações partidárias insere-se na ideia de processo eleitoral. É, portanto, matéria de competência legislativa do Congresso Nacional⁷⁰. Não consiste em simples matéria *interna corporis*, reservada ao estatuto dos partidos políticos e protegida pelo princípio da autonomia partidária.

Além disso, o Ministro Celso de Mello avaliou se a lei não contrariava o que ele denomina “princípio do devido processo legal, analisado na perspectiva de sua projeção material”, princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade. Para ele, esse princípio controla a atuação legislativa do Estado, evitando abusos ou excessos. De seu ponto de vista, a norma impugnada não é irrazoável, não tenho o poder estatal cometido nenhum excesso ao promulgá-la.

O Ministro Sepúlveda Pertence, que acompanhou o relator, afirmou que não consegue visualizar um princípio constitucional do qual derive a plena liberdade de coligar-se. Além disso, ele fez uma crítica à existência das coligações no sistema proporcional, na mesma linha do que sugere no julgamento do caso da Cláusula de Barreira.

Ele afirmou que “a coligação desnatura inteiramente o sentido da eleição proporcional, que é procurar reproduzir, na composição das Casas legislativas, o desempenho de cada partido”. Entendeu que essa contradição exige, ao menos, texto legal expresso que autorize as coligações para as eleições proporcionais e impede que se extraia essa liberdade de coligação do texto constitucional.

Ao contrário da maioria, o Ministro Ilmar Galvão entendeu que a norma impugnada feriu o princípio da autonomia partidária, sobretudo dos partidos pequenos. Ele apontou que os partidos de menor porte utilizam a coligação como instrumento para atingir o quociente eleitoral. Contudo, como esses partidos muitas vezes não lançam candidato às eleições majoritárias, ficam, por determinação dessa norma, impedidos de se

funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias. (Redação Original, alterada pela Emenda Constitucional nº 52/006)”.
⁷⁰ Constituição Federal: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;”

reunirem com os partidos grandes para a disputa das eleições proporcionais. A restrição legal imposta pela norma, portanto, acarreta prejuízos para o exercício da autonomia partidária principalmente por esses partidos menores.

7.2. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.677 – Medida Cautelar

Essa Ação Direta de Inconstitucionalidade questiona o artigo 45, § 1º, I da Lei nº 9.096/95⁷¹, que veda a participação de pessoa filiada a partido diverso do responsável pelo programa na propaganda partidária. A decisão aqui analisada refere-se ao julgamento cautelar dessa ação.

Os impetrantes alegaram que a norma questionada contraria o princípio da autonomia partidária, pois impede que pessoas filiadas a partido que formar coligação com o responsável pelo programa participe da respectiva propaganda partidária. A maioria do Tribunal, entretanto, entendeu que essa contrariedade não existe, baseando-se, sobretudo, na diferenciação entre propaganda partidária e propaganda eleitoral.

A propaganda partidária “destina-se a difundir idéias, atividades, princípios ideológicos e programas dos partidos políticos, independentemente da realização de eleições no exercício em que veiculada”⁷². É disciplinada pela Lei nº 9.096/95. A propaganda eleitoral realiza-se apenas no mesmo semestre em que ocorrem as eleições e tem a finalidade de divulgar as propostas dos candidatos que disputarão cargos eletivos no próximo pleito eleitoral. É regulada pela Lei nº 9.504/97, no artigo 36 e seguintes⁷³. Essas propagandas são, inclusive, realizadas em momentos diferentes⁷⁴.

A partir dessa distinção, o Tribunal entendeu que a divulgação das coligações está abrangida pela propaganda eleitoral. Dessa forma, os

⁷¹ Lei nº 9.096/95: “Art. 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade: § 1º Fica vedada, nos programas de que trata este Título: I - a participação de pessoa filiada a partido que não o responsável pelo programa;”

⁷² STF, ADI-MC 2.677/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 26/06/2002, p. 5.

⁷³ Lei 9.504/97: “Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição”.

⁷⁴ Lei 9.504/97: “Art. 36. - § 2º No segundo semestre do ano da eleição, não será veiculada a propaganda partidária gratuita prevista em lei nem permitido qualquer tipo de propaganda política paga no rádio e na televisão”.

partidos terão um espaço nos meios de comunicação para informar aos eleitores das coligações que decidiu celebrar para disputar as eleições próximas. A vedação à participação de pessoas que não sejam filiadas ao partido, mas que integrem a mesma coligação na propaganda partidária mostra-se, portanto, razoável, não constituindo ofensa à autonomia dos partidos políticos.

Além disso, o Ministro Maurício Corrêa ressaltou que a autonomia partidária, que confere liberdade aos partidos para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento⁷⁵, não é plena e irrestrita. Ele lembrou que essa autonomia está condicionada aos princípios que informam o Estado Democrático de Direito. Ele ainda afirmou que a autorização a um candidato para aparecer nas propagandas de todos os partidos da coligação acabaria gerando uma desigualdade entre as forças políticas que disputam uma eleição.

A maioria do Tribunal decidiu, portanto, que a norma impugnada é constitucional. Apenas o Ministro Marco Aurélio, que dava ao dispositivo interpretação conforme à Constituição, para excluir da sua incidência os candidatos de partidos coligados, ficou vencido. Segundo ele, essa seria a interpretação que compatibiliza essa norma com a autonomia partidária.

Assim, de acordo com a decisão do STF, os candidatos registrados pelas coligações podem aparecer nas propagandas eleitorais dos partidos coligados. No entanto, a vedação quanto à participação na propaganda partidária permanece.

Os Ministros Nelson Jobim e Sepúlveda Pertence fazem referência à Consulta nº 800, respondida pelo TSE, que versa sobre a mesma matéria. A decisão da relatora, Ministra Ellen Gracie, apresenta uma diferença em relação à proferida pelo STF. O TSE autorizou o partido político a “comunicar a intenção de realizar coligações nas eleições que se aproximam, esclarecendo por que o faz”⁷⁶. A propaganda eleitoral antecipada, contudo, permanece proibida pelo artigo 45, §1º, II da Lei nº

⁷⁵ Artigo 17, §1º da Constituição Federal.

⁷⁶ TSE, Consulta nº 800/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 06/06/2002.

9.096/95⁷⁷, devendo essa comunicação limitar-se às declarações autorizadas pelo TSE em tal Consulta.

7.3. Recurso Extraordinário nº 190.841

No julgamento desse recurso extraordinário, a Primeira Turma do STF entendeu que as determinações fixadas em “protocolo de intenção de coligação partidária” prevalecem sobre a garantia da candidatura nata, contida no artigo 8º, § 1º da Lei nº 9.504/1997⁷⁸.

No caso, o registro do impetrante ao cargo a deputado federal foi cassado pelo TSE, com base em deliberação expressa no protocolo, aprovado em convenção, de que o partido não lançaria candidatos à Câmara dos Deputados. Ao contrário do que afirmou o impetrante, a decisão impugnada não fere, mas homenageia a autonomia partidária, na visão dos ministros que julgaram esse RE.

Posteriormente, o artigo 8º, § 1º da Lei nº 9.504/1997 foi declarado inconstitucional em decisão cautelar pelo Supremo Tribunal Federal. Essa decisão, no entanto, não será analisada, pois não integra o universo deste trabalho⁷⁹.

7.4. Embargos de Declaração em Recurso Extraordinário nº 158.314

Esses embargos de declaração alegaram vício de representação da coligação partidária que impugnou candidatura de prefeito municipal. Os impetrantes alegaram que a representação da coligação descumpriu o que foi estabelecido pelo artigo 8º, III da Lei nº 8.214/91 e pelos artigos 19 e 30, II da Resolução nº 17.845 do TSE⁸⁰.

⁷⁷ Lei nº 9.096/95: “Art. 45 - § 1º Fica vedada, nos programas de que trata este Título:

II - a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos;”

⁷⁸ Lei 9.504/97: “Art. 8º - § 1º Aos detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, ou de Vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados.

AMARAL, Roberto e Cunha, Sérgio Sérulo da. *Manual das Eleições*. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

⁷⁹ STF, ADI-MC 2.530/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 24/04/2002.

⁸⁰ Lei nº 8.214/91: “Art. 8º Na formação de coligações serão observadas as seguintes normas: [...] III - a coligação será representada perante a Justiça Eleitoral por delegados indicados pelos partidos que a compõem”.

TSE, Resolução nº 17.845/DF, Rel. Min. Hugo Gueiros Bernardes, j. 13/02/1992: “Art. 19 - Sendo omissão o estatuto, a convenção municipal será assim constituída: I - os membros da Comissão Diretora Municipal Provisória; II - os vereadores, deputados e senadores com

No entanto, apesar de receber os embargos de declaração, o Tribunal não discutiu se a representação da coligação foi realizada devidamente. Eles apenas afirmaram que esse vício deveria ter sido apreciado pelo TSE. Como o Tribunal Eleitoral não o avaliou, o impetrante deveria ter impetrado embargos de declaração. Contudo, os embargos foram impetrados somente no STF, o que impediu os ministros de analisarem o vício, em virtude da ausência do requisito do prequestionamento.

Conclusão

Este trabalho analisou o posicionamento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral perante o instituto das coligações eleitorais adotado pelo Sistema Eleitoral Brasileiro. Mostrou reflexões que devem ser levadas em conta no debate sobre a Reforma Política, como as vantagens de se permitir a celebração das coligações para a disputa dos pleitos eleitorais, ou os eventuais prejuízos que esse instituto pode trazer para a legitimidade do processo democrático no país.

A principal vantagem apontada pela jurisprudência é permitir que partidos de pequeno porte atinjam o quociente eleitoral e obtenham representação no Parlamento. Por outro lado, as principais desvantagens ressaltadas são a sobrevivência dos chamados “partidos de aluguel” e o fenômeno da “transferência de votos”, que deveriam eleger parlamentares de um partido, mas acabam elegendo candidato de partido diverso, por estarem coligados. Essa última desvantagem acarreta um *déficit de accountability*, em virtude do distanciamento entre o eleitor e o eleito.⁸¹

A maioria do STF, conforme observei, não se posiciona de maneira explícita favorável ou contrariamente à existência das coligações dentro do nosso Sistema Eleitoral. Entretanto, a análise dos dois casos da *verticalização das coligações* explicitou que tanto o STF quanto o TSE mostraram-se amplamente favoráveis a um regramento que limitasse a

domicílio eleitoral no município. Parágrafo único – Nos municípios com mais de um milhão de habitantes, as unidades administrativas ou Zonas Eleitorais que não tiverem Diretório Zonal devidamente registrado serão representadas pelo Presidente da respectiva Comissão Diretora Municipal Provisória. Art. 30 – Na formação de coligações serão observadas as seguintes normas: [...] II – a coligação será representada perante a Justiça Eleitoral por delegados indicados pelos partidos políticos que a integram”.

⁸¹ Para um maior detalhamento das vantagens, ver Capítulo 4, III. Para as desvantagens, ver Capítulo 4, VII.

liberdade de celebração das coligações, que exigisse maior coerência na formação dessas alianças.

No entanto, esse posicionamento não era compartilhado pelo Congresso Nacional, que por meio de Emenda à Constituição erigiu as coligações ao *status* constitucional. O Poder Constituinte Reformador conferiu-lhes liberdade para decidir sobre os critérios de escolha e sobre o regime de suas coligações. Além disso, afastou a necessidade de simetria e coerência nos âmbitos nacional, estadual, distrital e municipal. Essa emenda significou, portanto, a ampliação da liberdade de formação das coligações, relativamente ao tratamento mais restritivo antes imposto pelos tribunais.

O fato de ter sido reconhecido às coligações o *status* constitucional torna mais delicado o debate sobre essas alianças eleitorais num contexto de Reforma Política. Isso porque uma eventual modificação que pretendesse alterar o regramento das coligações deveria se dar no plano constitucional. Mesmo o STF passou a tratar com mais profundidade as coligações, se compararmos o caso da suplência, julgado após o estabelecimento das coligações como questão constitucional, com os casos da *verticalização*.

Antes de as coligações serem disciplinadas constitucionalmente, já se questionava se as limitações impostas à sua escolha pelos partidos constituiriam afronta à autonomia partidária, garantida pela Constituição de 1988 na redação originária do § 1º do art. 17. Como a emenda constitucional incluiu a escolha das coligações no âmbito da autonomia partidária, esse argumento torna-se ainda mais forte.

Desse modo, é importante refletir sobre se a tutela constitucional representaria um empecilho a uma Reforma que pretendesse limitar a liberdade de os partidos escolherem a formação e o regime de suas coligações, concedida pela EC 52/06. Isto é, que tipo de reforma seria necessária para alterar o regramento das coligações que não contrariasse a Constituição Federal.

No debate entre os ministros no caso da suplência dos cargos parlamentares, a maioria do STF posicionou-se favoravelmente à manutenção da prática que estabelece a suplência conforme a ordem de votação nominal dentro da coligação eleitoral, não apenas no âmbito de cada partido político.

Nesse caso, a maior parte dos ministros não se posiciona de maneira clara em relação às coligações, isto é, não afirmam explicitamente se esse instituto constitui um benefício ou um malefício para o Sistema Eleitoral pátrio. Porém, alguns ministros, sobretudo Celso de Mello e Gilmar Mendes, firmam posições claras a respeito dessas alianças.

Ambos se colocaram de maneira oposta perante as coligações. O Ministro Celso de Mello ressaltou a importância das coligações para a garantia do pluralismo político. Isso porque as coligações permitem a sobrevivência de partidos de menor porte que não seriam capazes de se manter na disputa das eleições caso não lhes fosse facultada a formação das alianças eleitorais. Celso de Mello mostra-se, desse modo, um defensor entusiasta do pluralismo político e das minorias partidárias.

O Ministro Gilmar Mendes, apesar de já ter se colocado como defensor dos partidos políticos minoritários, como na votação da cláusula de barreira, elabora muitas críticas ao instituto das coligações eleitorais.⁸² Em síntese, suas críticas ressaltam a incompatibilidade das coligações com a noção de fidelidade partidária construída pelo STF e pelo TSE. Essas críticas podem evidenciar uma tendência jurisprudencial no sentido de reelaborar o regramento das coligações eleitorais. Do mesmo modo que a visão do Ministro Gilmar Mendes sobre a fidelidade partidária, que parecia apenas uma opinião pessoal, acabou acarretando uma revisão da jurisprudência do STF, é possível que os demais ministros reflitam sobre suas considerações e acabem incorporando seu posicionamento.

A fidelidade partidária é uma construção jurisprudencial, isto é, decorre da interpretação que o TSE e o STF conferiram à legislação eleitoral e à própria Constituição Federal. É com essa construção que o Ministro Gilmar Mendes declara ser incompatível a prática que determina a suplência de vagas parlamentares com base na ordem de votação nominal das coligações.

No julgamento, o Ministro Gilmar Mendes permaneceu voz isolada nas veementes críticas ao regramento das coligações no Brasil. Essas críticas, no entanto, não podem ser ignoradas no debate sobre a reforma política no país, que deve considerar os benefícios e malefícios da adoção dessas alianças eleitorais.

⁸² Essas críticas estão detalhadas nos Capítulos 4 e 5 deste trabalho.

Em síntese, o julgamento dos casos de suplência do STF e do TSE analisados permitem extrair algumas conclusões sobre as características das coligações eleitorais no Brasil. As coligações foram definidas como pessoas jurídicas *pro tempore*, isto é, que têm existência temporária. Durante sua existência, as alianças sub-rogam-se nos direitos e deveres das agremiações partidárias, atuando como verdadeiros “superpartidos”. Os efeitos de sua celebração, porém, não se esgotam com o encerramento do processo eleitoral. Estendem-se para além do pleito, determinando, dessa forma, a ordem de suplência das vagas parlamentares.

Essas características, no entanto, não se colocaram de forma clara para os ministros desde o princípio. Isso pode ser observado na grande divergência, que demonstrei no quarto capítulo do trabalho, entre o julgamento cautelar pelo STF, as decisões cautelares monocráticas e o julgamento definitivo. Na formação de seu entendimento, o Tribunal oscilou entre a decisão pela posse do suplente do partido e do suplente da coligação. É interessante ressaltar que a Ministra Cármen Lúcia modificou seu posicionamento de maneira diametralmente oposta, mas não justifica claramente a razão dessa mudança.

Além dessa oscilação nas decisões, os ministros não chegam a enfrentar com profundidade as questões levantadas pelo Ministro Gilmar Mendes. Isso permite a afirmação de que, apesar de ter havido uma decisão final sobre a questão da suplência, esse não parece ser um entendimento consolidado. Não está excluída a possibilidade de uma revisão dessa jurisprudência, já apontada pelo Ministro Gilmar Mendes, no sentido de tentar compatibilizar a decisão sobre a suplência com a noção de fidelidade partidária construída pela jurisprudência.

O STF não enfrentou devidamente as distintas situações de vacância de cargo parlamentar e da perda de mandato por infidelidade partidária. Na situação de infidelidade partidária, o parlamentar perde o mandato em benefício da manutenção do mandato nas mãos de seu legítimo titular, o partido político. Se o suplente a preencher a vaga resultante da perda de mandato não pertencer ao mesmo partido do parlamentar infiel, o partido continuará prejudicado pelo ato de infidelidade partidária e a perda do mandato se tornará inócua.

Dessa forma, a reanálise dessas questões tanto pelo TSE quanto pelo STF pode acarretar um novo entendimento sobre a suplência, que estabeleça uma exceção para os casos de perda de mandato por infidelidade partidária. Como esse instituto resultou do entendimento desses tribunais, alguns conflitos envolvendo a infidelidade partidária ainda permanecem obscuros.

Todos esses questionamentos trazidos pela jurisprudência do STF e do TSE a respeito das coligações eleitorais constituem um dos pontos de vista que devem ser levados em conta na realização de uma reforma política, pois relacionam-se intimamente com a legitimidade do processo democrático brasileiro.

Não obstante inúmeros aspectos do sistema político brasileiro necessitem de revisão, o funcionamento das coligações eleitorais é um dos pontos centrais dessa reforma. A reanálise do regramento dessas alianças é fundamental para que se torne mais claro para o eleitor o destino de seu voto, dando, assim, maior legitimidade aos representantes que exercerão o poder em seu nome.

Bibliografia

AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Manual das Eleições*. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENDES, Conrado Hubner. "Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação". 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em:
<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05122008-162952/>>. Acesso em: 2012-02-23.

PANICO, Luísa Heráclio. "A Construção Judicial das Regras de Fidelidade Partidária". Monografia apresentada à SBDP, 2010.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas Eleitorais*. São Paulo: Malheiros, 1999.

Anexos

Anexo 1

Acórdãos resultantes da busca	
ARE-AgR 636740 / TO - TOCANTINS	Relator(a): Min. LUIZ FUX Julgado em: 13/09/2011 - Primeira Turma
AI-AgR 813416 / MG - MINAS GERAIS	Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgado em: 07/06/2011 - Segunda Turma
AI-AgR 756431 / MA - MARANHÃO	Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgado em: 31/05/2011 - Primeira Turma
MS 30260 / DF - DISTRITO FEDERAL	Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgado em: 27/04/2011 - Tribunal Pleno
AI-AgR 795055 / PI - PIAUÍ	Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgado em: 26/04/2011 - Primeira Turma
RE-AgR 635086 / MT - MATO GROSSO	Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgado em: 19/04/2011 - Segunda Turma
AI-AgR 827236 / MT - MATO GROSSO	Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgado em: 12/04/2011 - Segunda Turma
AI-AgR 768597 / PR - PARANÁ	Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgado em: 12/04/2011 - Primeira Turma
AI-AgR 768859 / RJ - RIO DE JANEIRO	Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgado em: 29/03/2011 - Segunda Turma
AI-AgR 815715 / SP - SÃO PAULO	Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgado em: 23/03/2011 - Primeira Turma
AI-ED 657812 / ES - ESPÍRITO SANTO	Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI Julgado em: 23/03/2011 - Primeira Turma
AI-AgR 782434 / MA - MARANHÃO	Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgado em: 08/02/2011 - Primeira Turma
AI-AgR 824396 / PA - PARÁ	Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgado em: 14/12/2010 - Segunda Turma
MS-MC 29988 / DF - DISTRITO FEDERAL	Relator(a): Min. GILMAR MENDES Julgado em: 09/12/2010 - Tribunal


	Pleno
 AI-AgR 789744 / BA -- BAHIA	Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgado em: 19/10/2010 -- Primeira Turma
 AI-AgR 804884 / PR -- PARANÁ	Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgado em: 28/09/2010 -- Segunda Turma
 AI-AgR 663959 / AL -- ALAGOAS	Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgado em: 14/09/2010 -- Segunda Turma
 AI-AgR 706513 / DF -- DISTRITO FEDERAL	Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgado em: 14/09/2010 -- Segunda Turma
 ADI-MC-REF 4451 / DF -- DISTRITO FEDERAL	Relator(a): Min. AYRES BRITTO Julgado em: 02/09/2010 -- Tribunal Pleno
 AI-AgR 710046 / SP -- SÃO PAULO	Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgado em: 31/08/2010 -- Segunda Turma
 AI-AgR 768032 / MG -- MINAS GERAIS	Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgado em: 10/08/2010 -- Segunda Turma
 AI-AgR 761324 / MG -- MINAS GERAIS	Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgado em: 02/03/2010 -- Segunda Turma
 AI-AgR 768911 / RJ -- RIO DE JANEIRO	Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgado em: 09/02/2010 -- Segunda Turma
 AI-AgR 732424 / SP -- SÃO PAULO	Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgado em: 15/12/2009 -- Primeira Turma
 AC-MC-QO 2440 / MG -- MINAS GERAIS	Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgado em: 15/09/2009 -- Segunda Turma
 AC-AgR 2347 / MA -- MARANHÃO	Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgado em: 09/06/2009 -- Primeira Turma
 AI-AgR 707204 / MA -- MARANHÃO	Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgado em: 14/04/2009 -- Primeira Turma
 AI-AgR 703114 / PA -- PARÁ	Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgado em: 17/03/2009 -- Primeira Turma

	Turma
ReI-AgR 6579 / PR -- PARANÁ	Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgado em: 13/11/2008 -- Tribunal Pleno
AI-AgR 712647 / BA -- BAHIA	Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgado em: 30/09/2008 -- Primeira Turma
AI-AgR 711047 / PB -- PARAÍBA	Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgado em: 23/09/2008 -- Segunda Turma
AI-AgR-ED 570977 / AM -- AMAZONAS	Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgado em: 12/08/2008 -- Primeira Turma
AI-AgR 517808 / PB -- PARAÍBA	Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgado em: 12/08/2008 -- Primeira Turma
AI-AgR 690759 / SC -- SANTA CATARINA	Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgado em: 10/06/2008 -- Primeira Turma
AI-AgR 616654 / SP -- SÃO PAULO	Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgado em: 13/11/2007 -- Segunda Turma
AI-AgR 595995 / MT -- MATO GROSSO	Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgado em: 06/11/2007 -- Primeira Turma
AI-AgR 666459 / SP -- SÃO PAULO	Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgado em: 06/11/2007 -- Primeira Turma
RE-AgR 464277 / SE -- SERGIPE	Relator(a): Min. CARLOS BRITTO Julgado em: 09/10/2007 -- Primeira Turma
MS 26602 / DF - DISTRITO FEDERAL	Relator(a): Min. EROS GRAU Julgado em: 04/10/2007 - Tribunal Pleno
AC-QO 1641 / SE -- SERGIPE	Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgado em: 07/08/2007 -- Segunda Turma
AI-AgR 660466 / GO -- GOIÁS	Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgado em: 07/08/2007 -- Primeira Turma
AC-AgR 1653 / BA -- BAHIA	Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI

	Julgado em: 03/08/2007 – Primeira Turma
<u>AI-AgR 657194</u> / BA – BAHIA	Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgado em: 03/08/2007 – Primeira Turma
<u>AI-AgR 570977</u> / AM – AMAZONAS	Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgado em: 26/04/2007 – Primeira Turma
<u>AI-AgR 598635</u> / SP – SÃO PAULO	Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgado em: 18/12/2006 – Primeira Turma
<u>ADI 1351</u> / DF - DISTRITO FEDERAL	Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgado em: 07/12/2006 - Tribunal Pleno
<u>AI-AgR-ED 591432</u> / PE – PERNAMBUCO	Relator(a): Min. CARLOS BRITTO Julgado em: 30/05/2006 – Primeira Turma
<u>ADI 3685</u> / DF - DISTRITO FEDERAL	Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgado em: 22/03/2006 - Tribunal Pleno
<u>AI-AgR 530544</u> / BA – BAHIA	Relator(a): Min. CARLOS BRITTO Julgado em: 21/03/2006 – Primeira Turma
<u>RE-ED 446999</u> / PE – PERNAMBUCO	Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgado em: 04/10/2005 – Segunda Turma
<u>RE 366488</u> / SP – SÃO PAULO	Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Julgado em: 04/10/2005 – Segunda Turma
<u>AI-AgR 548185</u> / AL – ALAGOAS	Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgado em: 20/09/2005 – Segunda Turma
<u>RE 446999</u> / PE – PERNAMBUCO	Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgado em: 28/06/2005 – Segunda Turma
<u>AI-AgR 502626</u> / MG – MINAS GERAIS	Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA Julgado em: 21/06/2005 – Segunda Turma
<u>AI-AgR 527983</u> / SP – SÃO PAULO	Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgado em: 15/02/2005 – Segunda Turma
<u>HC 85029</u> / SP – SÃO PAULO	Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgado em: 09/12/2004 – Tribunal Pleno
<u>AI-AgR 519796</u> / RS – RIO GRANDE	Relator(a): Min. JOAQUIM

DO SUL	BARBOSA Julgado em: 16/11/2004 – Segunda Turma
 RE 318494 / SE – SERGIPE	Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgado em: 17/08/2004 – Primeira Turma
 AC AgR QO 154 / AM – AMAZONAS	Relator(a): Min. CARLOS BRITTO Julgado em: 23/06/2004 – Tribunal Pleno
 ADI 2626 / DF - DISTRITO FEDERAL	Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES Julgado em: 18/04/2004 - Tribunal Pleno
 AC MC 34 / DF – DISTRITO FEDERAL	Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgado em: 30/10/2003 – Tribunal Pleno
 AI AgR AgR 454022 / CE – CEARÁ	Relator(a): Min. NELSON JOBIM Julgado em: 14/10/2003 – Segunda Turma
 AI AgR 436333 / AM – AMAZONAS	Relator(a): Min. CARLOS BRITTO Julgado em: 26/08/2003 – Primeira Turma
 AI AgR 406062 / MG – MINAS GERAIS	Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgado em: 15/10/2002 – Segunda Turma
 RE AgR ED 316782 / RJ – RIO DE JANEIRO	Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgado em: 27/08/2002 – Primeira Turma
 ADI-MC 2677 / DF - DISTRITO FEDERAL	Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgado em: 26/06/2002 - Tribunal Pleno
 RE AgR 316782 / RJ – RIO DE JANEIRO	Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgado em: 18/06/2002 – Primeira Turma
 ADI 2628 / DF - DISTRITO FEDERAL	Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES Julgado em: 18/04/2002 - Tribunal Pleno
 RE AgR 307446 / MG – MINAS GERAIS	Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Julgado em: 06/03/2002 – Tribunal Pleno
 AI AgR 325904 / PI – PIAUÍ	Relator(a): Min. ELLEN GRACIE Julgado em: 30/10/2001 – Primeira Turma
 RE ED 247987 / PB – PARAÍBA	Relator(a): Min. SEPÚLVEDA






	<p>PERTENCE Julgado em: 08/08/2000 – Primeira Turma</p>
<p>RE 247987 / PB – PARAÍBA</p>	<p>Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgado em: 13/06/2000 – Primeira Turma</p>
<p>RE 254948 / BA – BAHIA</p>	<p>Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgado em: 15/09/1999 – Tribunal Pleno</p>
<p>AI AgR 231917 / SE – SERGIPE</p>	<p>Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgado em: 03/12/1998 – Tribunal Pleno</p>
<p>Pet AgR 1584 / PI – PIAUÍ</p>	<p>Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES Julgado em: 30/09/1998 – Tribunal Pleno</p>
<p>Pet 1591 / PI – PIAUÍ</p>	<p>Relator(a): Min. MOREIRA ALVES Julgado em: 29/09/1998 – Primeira Turma</p>
<p>Pet AgR 1567 / DF – DISTRITO FEDERAL</p>	<p>Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI Julgado em: 29/09/1998 – Primeira Turma</p>
<p>RE MC 236948 / MA – MARANHÃO</p>	<p>Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI Julgado em: 17/09/1998 – Tribunal Pleno</p>
<p>RE 234223 / DF – DISTRITO FEDERAL</p>	<p>Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI Julgado em: 01/09/1998 – Primeira Turma</p>
<p>ADI MC 1649 / DF – DISTRITO FEDERAL</p>	<p>Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgado em: 29/10/1997 – Tribunal Pleno</p>
<p>AI AgR 192883 / TO – TOCANTINS</p>	<p>Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Julgado em: 27/06/1997 – Segunda Turma</p>
<p>Pet MC AgR 1242 / CE – CEARÁ</p>	<p>Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI Julgado em: 25/02/1997 – Primeira Turma</p>
<p>RE 179986 / MS – MATO GROSSO DO SUL</p>	<p>Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA Julgado em: 09/11/1996 – Tribunal</p>

	Pleno
 ADI-MC 1407 / DF - DISTRITO FEDERAL	Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgado em: 07/03/1996 - Tribunal Pleno
 AI-AgR 154863 / RR - RORAIMA	Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgado em: 18/12/1995 - Primeira Turma
 RE 190841 / MT - MATO GROSSO	Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO Julgado em: 22/08/1995 - Primeira Turma
 AI-AgR 170921 / AL - ALAGOAS	Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA Julgado em: 29/06/1995 - Tribunal Pleno
 RE 140423 / PB - PARAIBA	Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgado em: 12/04/1994 - Primeira Turma
 RE 140460 / DF - DISTRITO FEDERAL	Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO Julgado em: 19/05/1993 - Tribunal Pleno
 RE 140386 / MT - MATO GROSSO	Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Julgado em: 19/05/1993 - Tribunal Pleno
 RE-ED 158314 / PR - PARANA	Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgado em: 23/03/1993 - Primeira Turma
 RE 158314 / PR - PARANA	Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgado em: 15/12/1992 - Primeira Turma
 RE 157868 / PB - PARAÍBA	Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgado em: 02/12/1992 - Tribunal Pleno
 RMS 21030 / CE - CEARÁ	Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgado em: 09/05/1990 - Tribunal Pleno
 AI-AgR 92806 / PR - PARANÁ	Relator(a): Min. DJACI FALCAO Julgado em: 28/04/1982 - TRIBUNAL PLENO
 RE 87781 / SP - SÃO PAULO	Relator(a): Min. MOREIRA ALVES Julgado em: 25/11/1977 - SEGUNDA TURMA
 RE 87629 / BA - BAHIA	Relator(a): Min. MOREIRA ALVES Julgado em: 25/11/1977 - SEGUNDA TURMA
 RE 86246 / RJ - RIO DE JANEIRO	Relator(a): Min. MOREIRA ALVES Julgado em: 04/03/1977 - SEGUNDA

	TURMA
AI 20074 /	Relator(a): Min. BARROS BARRETO Julgado em: 22/12/1958 – PRIMEIRA TURMA

Anexo 2

Acórdãos STF	Decisões TSE
MS 30260 / DF - DISTRITO FEDERAL	Consulta nº 02 – Resolução 19.319 Instrução 55 – Resolução 20.993 Consulta 1.439 – Resolução 22.580 Resolução 22.610 Instrução 8.350 – Resolução 13.266 Consulta 8.522 – Resolução 13.605 Consulta 8.702 – Resolução 13.692 Acórdão 8.779 Acórdão 8.754 Recurso Especial Eleitoral 21.346 Recurso Especial Eleitoral 25.033 Recurso Especial Eleitoral 22.107 Agravo de Instrumento em Recurso Especial Eleitoral 2.158 Recurso Especial Eleitoral 15.060 Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral 36.398 Agravo de Instrumento 1.208 Agravo de Instrumento 4.410 Recurso Especial Eleitoral 19.663 Petição 2.754 Petição 2.755 Ação Cautelar 2.707
MS-MC 29988 / DF - DISTRITO FEDERAL	Resolução 22.610 Consulta 1.439 – Resolução 22.580 Consulta 1.398 – Resolução 22.526 Consulta 1.423 – Resolução 22.563
MS 26602 / DF - DISTRITO FEDERAL	Instrução 55 – Resolução 20.993 Resolução 21.574 Consulta 1.398 – Resolução 22.526 Consulta 1.423 – Resolução 22.563
ADI 1351 / DF - DISTRITO FEDERAL	_____
ADI 3685 / DF - DISTRITO FEDERAL	Instrução 55 – Resolução 20.993 Consulta 382 – Resolução 20.126 Consulta 715 – Resolução 21.002 Petição 1.591 – Resolução 21.986 Consulta 1.185 – Resolução 22.161
ADI 2626 / DF - DISTRITO FEDERAL	Consulta 382 – Resolução 20.126 Instrução 55 – Resolução 20.993 Consulta 715 – Resolução 21.002

	<p>Consulta 758 – Resolução 21.045 Consulta 759 – Resolução 21.046 Consulta 760 – Resolução 21.047 Consulta 762 – Resolução 21.048 Consulta 766 – Resolução 21.049 Consulta 7.968 – Resolução 12.874 Consulta 7.969 – Resolução 12.878</p>
<p> ADI-MC 2677 / DF - DISTRITO FEDERAL</p>	<p>Consulta 800 – Resolução 21.116</p>
<p> ADI 2628 / DF - DISTRITO FEDERAL</p>	<p>Consulta 382 – Resolução 20.126 Instrução 55 – Resolução 20.993 Consulta 715 – Resolução 21.002 Consulta 758 – Resolução 21.045 Consulta 759 – Resolução 21.046 Consulta 760 – Resolução 21.047 Consulta 762 – Resolução 21.048 Consulta 766 – Resolução 21.049 Consulta 7.968 – Resolução 12.874 Consulta 7.969 – Resolução 12.878</p>
<p> ADI-MC 1407 / DF - DISTRITO FEDERAL</p>	<hr/>
<p> RE 190841 / MT - MATO GROSSO</p>	<hr/>
<p> RE-ED 158314 / PR - PARANA</p>	<p>Instrução 12.259 – Resolução 17.845</p>