



**MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL**

Nº 1.479/2022 – PGGB/PGE

CtaEl Nº 0600591-69.2021.6.00.0000 – BRASÍLIA/DF

Relator(a) : Ministro Ricardo Lewandowski

Consulente(s) : Waldir Soares de Oliveira

Advogado(a/s) : Cristiane de Freitas Bueno Azevedo

Consulta. Coligação Majoritária. Governador e Senador. Unicidade.

A jurisprudência do TSE firmou-se no sentido da impossibilidade de partidos políticos integrarem coligações distintas, na mesma circunscrição, nas eleições para Governador e Senador.

As alterações legislativas que sucederam os precedentes do TSE sobre essa matéria não modificaram o regime jurídico aplicável às coligações majoritárias. A EC 52/2006 teve o escopo de suprimir a obrigatoriedade de verticalização nas coligações, ao passo que a EC 97/2017 vetou a coligação no sistema proporcional. Inexistência de motivo apto para justificar a alteração da jurisprudência do TSE.

Somente é possível a formação de uma única coligação majoritária na mesma circunscrição. Exclui-se, portanto, a possibilidade de partidos formarem coligações diferentes, uma para a disputa para o cargo de Governador e outra para o de Senador.

P/RZL/B.08

É possível a coligação formada apenas para a eleição de Governador ou apenas para a eleição de Senador. Nesse caso, cada partido é livre para lançar candidato próprio para o cargo não abrangido pelo objeto da coligação, já que as candidaturas ao Governo do Estado e ao Senado Federal são autônomas. Não é necessário integrar coligação para apresentar candidato a vaga no Senado.

Waldir Soares de Oliveira, Deputado Federal, apresentou consulta ao Tribunal Superior Eleitoral, indagando:

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

- 1º) Existe obrigatoriedade a que os partidos A; B; C e D participem da mesma coligação majoritária para o cargo de Senador da República do Estado X?
- 2º) Podem os partidos coligados ao cargo de Governador, lançar, individualmente, candidatos para Senador da República?
- 3º) Pode o Partido A, sem integrar qualquer coligação, lançar, individualmente, candidato ao Senado Federal?

A Assessoria Consultiva do TSE sugeriu pela resposta “*ao primeiro questionamento no sentido de que, caso os partidos A, B, C e D decidam coligar também para o cargo de senador da República, tal aliança deverá ocorrer necessariamente no âmbito da mesma coligação formada para o governo do estado, porquanto permitida uma única coligação majoritária na mesma circunscrição*”. Quanto ao segundo e terceiro questionamento, indicou resposta positiva.

- II -

Preenchidos os requisitos do art. 23, XII, do Código Eleitoral (*“legitimidade do consulente, pertinência temática, abstração e objetividade”*¹), a consulta deve ser conhecida.

A jurisprudência do TSE, desde 1998, quando do julgamento da Consulta 382², mantém-se inalterada no sentido de que, na *“eleição majoritária, é admissível a formação de uma só coligação”*³, vetada a *“formação de coligação majoritária para o cargo de senador distinta da formada para o de governador, mesmo entre partidos que a integrem”*⁴. Esse entendimento guardava pertinência com a redação original do art. 6º, *caput*, da Lei 9.504/97⁵, que admitia, dentro da mesma circunscrição, a formação de mais de uma coligação apenas nas eleições proporcionais, não autorizando a mesma medida para o pleito majoritário.

Desde então o regime das coligações em geral se submeteu a algumas mudanças, nenhuma delas, entretanto, afetou a inteligência específica da jurisprudência sobre as coligações em disputas eleitorais sob o sistema majoritário.

Assim, a EC 52/2006 superou a obrigatoriedade de verticalização nas coligações, ao passo que a EC 97/2017 veta a

1 Consulta nº 060009081, Acórdão, Relator(a) Min. Carlos Horbach, Publicação: DJE – Diário da justiça eletrônico, Tomo 66, Data 12/04/2022.

2 CONSULTA nº 382, Acórdão, Relator(a) Min. Néri da Silveira, Publicação: DJ – Diário de justiça, Data 16/04/1998.

3 CONSULTA nº 73311, Acórdão, Relator(a) Min. Cármen Lúcia, Publicação: Rev. Jurisp. Trib. Sup. Eleit., v. 21, n. 2, p. 397-425, abr./jun. 2010. No mesmo sentido: CONSULTA nº 63611, Acórdão, Relator(a) Min. Cármen Lúcia, Publicação: Rev. Jurisp. Trib. Sup. Eleit., v. 21, n. 2, p. 397-425, abr./jun. 2010; CONSULTA Nº 3968593, Acórdão, Relator(a) Min. Fernando Gonçalves, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Data 10/03/2010.

4 CONSULTA nº 72971, Acórdão, Relator(a) desig. Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 29/06/2010, Publicação: DJE – Diário da justiça eletrônico, Data 28/02/2014.

5 Redação anterior à edição da Lei 14.211/2021: *“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”*.

coligação no sistema proporcional⁶, nisso se exaurindo o seu escopo⁷. A Emenda de 2017, efetivamente, nada dispõe sobre obrigatoriedade de verticalização das coligações⁸. Permanece, assim, atual esta inteligência fixada pelo TSE:

(...) A nova redação do art. 17, § 1º, da Constituição Federal eliminou a interpretação que este Tribunal dava, no que diz respeito à verticalização. Ou seja, a coligação feita para a eleição presidencial não obrigará as coligações estaduais a seguirem aquele mesmo molde. Isso, contudo, não alcança a horizontalidade das coligações, que está no artigo 6º da Lei nº 9.504/1997 (...)⁹.

(...) A Emenda Constitucional nº 52 não teve a finalidade – e a meu ver, não o fez – de abolir o regime de coligações partidárias em vigor desde 1997 e deixar os partidos com autonomia absoluta, no plano dos valores e princípios da própria Constituição, para

6 Como decorrência, a Lei 14.211/2021 alterou o *caput* do art. 6º da Lei 9.504/97, que passou a dispor ser “*facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária*”. A Lei 14.211/2021 também acrescentou o § 3º ao art. 91 do Código Eleitoral, estabelecendo ser “*facultado aos partidos políticos celebrar coligações no registro de candidatos às eleições majoritárias*”.

7 A esse respeito, trecho do voto da Ministra Cármen Lúcia nos autos da Consulta 72911: “O contrário é o que me parece concluir ao examinar a norma constitucional do § 1º do art. 17 da Constituição brasileira: após a vigência do novo texto constitucional – cuja motivação foi, explicitamente, invalidar uma jurisprudência desta Casa sobre verticalização das coligações – há regime jurídico sobre a matéria e não se tem, no sistema, ausência de normas, podendo o partido político fazer o que bem entender e quiser”. No mesmo sentido: “Referida emenda constitucional, ao garantir uma ampla liberdade aos partidos políticos na composição das coligações, constituiu uma resposta legislativa à posição do Tribunal Superior Eleitoral (CTA 715, de 2002; Resolução n. 20.993/2002) quanto à necessidade do regime de verticalização das coligações no âmbito nacional” (Gilmar Ferreira Mendes *in* Curso de Direito Constitucional/ Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. 16ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 905).

8 Essa conclusão encontra amparo na doutrina de Gilmar Ferreira Mendes, ao lecionar que “*a temática da ‘desverticalização’, que serviu de mote para a referida emenda constitucional, tem seu foco nas coligações formadas para as eleições majoritárias de âmbito nacional e leva em conta as eleições proporcionais no âmbito estadual na medida em que estas são influenciadas, pois se realizam em conjunto, pelas eleições de caráter nacional*” (Op. cit., p. 916).

9 Trecho do voto proferido pelo Ministro Henrique Neves na CONSULTA 63611, Acórdão, Relator(a) Min. Cármen Lúcia, Publicação: Rev. Jurisp. Trib. Sup. Eleit., v. 21, n. 2, p. 397-425, abr./jun. 2010

definição dos seus respectivos regimes de coligação eleitoral na mesma circunscrição. A legalidade deste regime permaneceu intacta. A Emenda, sim, ampliou a autonomia dos partidos, mas para que pudessem firmar coligações diversas em circunscrições diversas.

(...) A cláusula “sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal” foi recebida como dirigido explicitamente a extinguir a “verticalização”, ou seja, acabar com a necessidade de uniformização do padrão de coligações entre circunscrições, que havia sido instituído por decisão deste Tribunal.¹⁰

A atual redação do art. 17, § 1º, da Constituição, exclui a possibilidade de formação de coligações proporcionais e continua a desobrigar a verticalização, nada dispondo sobre o regime da horizontalidade das coligações.

A nova redação do art. 6º, *caput*, da Lei 9.504/97 dada pela Lei 14.211/2021, de seu lado, simplesmente adaptou a legislação infraconstitucional às disposições da EC 97/2017 e, nesse sentido, excluiu o trecho alusivo às coligações proporcionais, mantendo inalterada redação original alusiva às coligações majoritárias. O parecer do Relator do PL 783/2021, que deu origem à Lei 14.211/2021, a propósito, expôs o contexto motivador do diploma, dizendo ser *“necessário ajustar o Código Eleitoral e a Lei das Eleições com a atual redação do art. 17, § 1º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017, que proíbe as coligações nas eleições proporcionais”*¹¹.

As mencionadas alterações legislativas, dessa forma, limitam-se a vetar a celebração de coligações proporcionais, não havendo

10 Trecho do voto proferido pela Ministra Cármen Lúcia na CONSULTA 72971, Acórdão, Relator(a) desig. Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 29/06/2010, Publicação: DJE – Diário da justiça eletrônico, Data 28/02/2014.

11https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2070791&filename=PPP+1+CCJC+%3D%3E+PL+783/2021

modificação do regime jurídico aplicável às coligações majoritárias que reclamem atualização da jurisprudência.

Assim, respondendo à primeira questão, se é possível a coligação para a disputa de cargos de Governador e de Senador, não é admissível que o partido que integrou a coligação criada, num Estado, para a disputa da Chefia do Executivo estadual venha a compor coligação distinta, que vise à vaga no Senado do mesmo Estado-membro.

O segundo questionamento versa sobre a possibilidade de partidos coligados ao cargo de Governador lançar isoladamente candidato ao Senado da República. Nesse sentido, anota-se que “*são autônomas as candidaturas ao Governo do Estado e ao Senado Federal*”¹². Daí que, na hipótese de a coligação majoritária ter sido formada apenas visando o cargo de Governador, hipótese específica da Consulta, é possível aos partidos coligados disputarem isoladamente o pleito para o Senado, sem que se cogite de ofensa ao art. 6º, § 4º, da Lei 9.504/97¹³. O entendimento sedimentado na jurisprudência do TSE é o de “*de ser possível que os partidos coligados para governador possam lançar, isoladamente, candidatos ao Senado Federal*”¹⁴.

O último questionamento, sobre a possibilidade de partido não coligado apresentar candidatura ao Senado, não demanda maiores digressões, uma vez que o lançamento de candidatura individual por agremiações não coligadas é um direito inerente aos partidos políticos. A formação de coligações constitui mera faculdade aberta aos partidos.

12 CONSULTA 382, Acórdão, Relator(a) Min. Néri da Silveira, Publicação: DJ – Diário de justiça, Data 16/04/1998.

13 Art. 6º (...) § 4º O partido político coligado somente possui legitimidade para atuar de forma isolada no processo eleitoral quando questionar a validade da própria coligação, durante o período compreendido entre a data da convenção e o termo final do prazo para a impugnação do registro de candidatos.

PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL

CtaEl nº 0600591-69.2021.6.00.0000

O parecer é por resposta ao primeiro questionamento no sentido de que somente é possível a formação de uma coligação majoritária na mesma circunscrição, razão pela qual, se os partidos “A”, “B”, “C” e “D”, como referido na Consulta, quiserem disputar coligados a eleição ao Senado, não poderão integrar outra coligação, formada por componentes distintos, para disputar o cargo de Governador. Quanto ao segundo e ao terceiro questionamentos, a resposta deve ser positiva.

Brasília, 10 de maio de 2022.

Paulo Gustavo Gonet Branco
Vice-Procurador-Geral Eleitoral

14 Trecho do voto proferido pelo Ministro Henrique Neves na CONSULTA 72971, Acórdão, Relator(a) desig. Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 29/06/2010, Publicação: DJE – Diário da justiça eletrônico, Data 28/02/2014.