

## **PARECER N° , DE 2011**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 47, de 2011, do Senador Ricardo Ferraço, que *altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para vedar coligações partidárias nas eleições para vereador e deputado.*

RELATOR: Senador **LUIZ HENRIQUE**

### **I – RELATÓRIO**

Vem à deliberação terminativa da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o Projeto de Lei do Senado nº 47, de 2011, de autoria do Senador Ricardo Ferraço, que objetiva alterar a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais.

Para tanto, propõe, em seu art. 1º, três alterações ao art. 6º da mencionada Lei, dispositivo esse que cuida das coligações.

Altera seu *caput* para suprimir a menção à possibilidade de celebração de coligação para as eleições proporcionais.

Suprime a parte final do § 2º do art. 6º, referente à propaganda para eleição proporcional.

Acrescenta, também, inciso V ao § 3º do art. 6º que expressamente declara a vedação à coligação nas eleições para os cargos de vereador, deputado estadual, distrital e federal.

Por fim, propõe em seu art. 2º, a revogação do § 1º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 1997, que trata do número de candidatos que podem ser registrados quando houver coligação para eleições proporcionais.

Não foram oferecidas emendas ao Projeto no prazo regimental.

Na justificação, o autor, Senador Ricardo Ferraço, sustenta que a eliminação do instituto das eleições proporcionais trará como consequência a depuração do sistema eleitoral que passará a ser mais transparente e refletirá de forma precisa a real vontade do eleitor expressa nas urnas.

Alega, ainda, que num sistema eleitoral proporcional de listas abertas e voto uninominal como o brasileiro, as coligações para as eleições proporcionais servem para a *colonização de um partido por outro em desfavor da efetiva representação popular nas casas legislativas respectivas*.

## II – ANÁLISE

No que concerne aos aspectos formais da constitucionalidade, o projeto de lei em comento trata de direito eleitoral, matéria submetida à competência legislativa privativa da União, por força do contido no inciso I do art. 22 da Constituição Federal, que deve, por seu turno, ser apreciada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, *ex vi* do disposto no art. 48 da Constituição Federal.

A iniciativa legislativa, no caso, é genérica, aplicando-se o disposto no *caput* do art. 61 da Constituição Federal.

Poder-se-ia argumentar que, após a constitucionalização da temática das coligações com a promulgação da Emenda Constitucional nº 52, de 09 de março de 2006, que conferiu nova redação ao § 1º do art. 17

da Constituição Federal, restou vedado ao Parlamento propor alterações legislativas sobre o tema por intermédio de projeto de lei ordinária.

Aqueles que sustentam essa linha hermenêutica reforçam seus argumentos com o que decidido pelo Colendo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 3.685, relatora a Ministra Ellen Gracie, em 22.03.2006, publicado no Diário de Justiça em 10.08.2006, assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA EC 52, DE 08.03.06. APLICAÇÃO IMEDIATA DA NOVA REGRA SOBRE COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS ELEITORAIS, INTRODUZIDA NO TEXTO DO ART. 17, § 1º, DA CF. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEI ELEITORAL (CF, ART. 16) E ÀS GARANTIAS INDIVIDUAIS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL (CF, ART. 5º, CAPUT, E LIV). LIMITES MATERIAIS À ATIVIDADE DO LEGISLADOR CONSTITUINTE REFORMADOR. ARTS. 60, § 4º, IV, E 5º, § 2º, DA CF.

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

2. A inovação trazida pela EC 52/06 conferiu *status constitucional* à matéria até então integralmente regulamentada por legislação ordinária federal, provocando, assim, a perda da validade de qualquer restrição à plena autonomia das coligações partidárias no plano federal, estadual, distrital e municipal.

3. Todavia, a utilização da nova regra às eleições gerais que se realizarão a menos de sete meses colide com o princípio da anterioridade eleitoral, disposto no art. 16 da CF, que busca evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral (ADI 354, rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 12.02.93).

4. Enquanto o art. 150, III, b, da CF encerra garantia individual do contribuinte (ADI 939, rel. Min. Sydney Sanches, DJ 18.03.94), o art. 16 representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos e *a quem assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral* (ADI 3.345, rel. Min. Celso de Mello).

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

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

**7. Pedido que se julga procedente para dar interpretação conforme no sentido de que a inovação trazida no art. 1º da EC 52/06 somente seja aplicada após decorrido um ano da data de sua vigência. (grifei)**

Alegam que o acórdão, em especial a parte sintetizada pelo item 2 da ementa, impede qualquer espécie de restrição às coligações veiculada por legislação infraconstitucional.

Assim, a vedação às coligações para as eleições proporcionais, acaso proposta via projeto de lei, como é o caso em tela, estaria irremediavelmente eivada de inconstitucionalidade.

No entanto, a leitura atenta e contextualizada do dispositivo constitucional alterado pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006, e do acórdão citado indicam que a vedação se aplica às tentativas de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.

Debateu-se, essencialmente, na ADIn nº 3.685, a verticalidade das coligações, o que restou afastado pela decisão do STF, a partir da inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006, e, ainda, a aplicabilidade das regras trazidas pela referida Emenda para as eleições de outubro 2006, também afastada, na medida em que ela foi publicada em 9 de março de 2006, tendo em vista o princípio da anterioridade eleitoral posto no art. 16 da Constituição Federal.

Não se decidiu, então, sobre coligações eleitorais de forma lata, apenas entendeu-se vedada a restrição imposta pela verticalização.

A vedação das coligações para as eleições proporcionais, tratada no presente projeto de lei, ocupa outra dimensão do debate, não tendo sido alcançada pelo o que decidido pelo STF.

Reforço, assim, meu entendimento quanto à inexistência de óbices constitucionais ao presente projeto de lei.

No que concerne à juridicidade, importa destacar que a legislação infraconstitucional que rege as coligações é composta basicamente pela Lei nº 9.504, de 1997, esta que é objeto das propostas de alteração em análise, e pela Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, *que institui o Código Eleitoral*, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, parcialmente como lei complementar e parcialmente como lei ordinária.

Na parte que interessa ao presente projeto, os dispositivos da Lei nº 4.737, de 1965, foram recepcionados como lei ordinária, estando sujeitos, portanto, à alteração veiculada por outra lei ordinária.

Nesse sentido, se é do interesse do autor reformatar o processo eleitoral para dele excluir a possibilidade de coligações nas eleições proporcionais, é fundamental que alterações com esse propósito sejam feitas, também, no Código Eleitoral, para que o ordenamento jurídico permaneça harmônico.

Ademais, será necessário acrescer ao rol dos dispositivos a serem alterados ou suprimidos da Lei nº 9.504, de 1997, alguns que não foram listados pelo autor do presente projeto de lei e que também cuidam das coligações nas eleições proporcionais.

No que tange à técnica legislativa, serão necessários ajustes formais, como, por exemplo, transformar o inciso V que se propunha acrescer ao § 3º do art. 6º da Lei nº 9.504, de 1997, em artigo autônomo (art. 6º-A), tendo em vista que encerra idéia distinta da contida no Art. 6º, § 3º, e detalhada nos incisos, além de acrescer ao projeto dispositivo que contenha a cláusula de vigência.

As balizas postas pelo Regimento Interno do Senado Federal foram observadas pelo projeto de lei sob análise.

Quanto ao mérito, há que se louvar a oportunidade da presente proposição, tendo em vista que a reforma política e eleitoral e suas diversas variantes, em especial, a temática das coligações no sistema proporcional, é objeto recorrente das análises sobre as reformas institucionais necessárias a alterar o paradigma de governabilidade no Brasil.

Nessa senda, a eliminação do instituto das coligações nas eleições proporcionais desempenha um papel central, pois, conforme defendido na justificação do projeto, permite uma apreensão mais nítida de todo o processo eleitoral pelos eleitores.

Fortalecem-se, de outro lado, os partidos políticos, na medida em que são eliminadas as possibilidades de que candidatos de outros partidos, casuisticamente coligados, venham a ser beneficiados com votos que não lhes foram direcionados.

A eliminação da coligação nas eleições proporcionais tende a revigorar a representação popular, pois cria uma relação direta entre os candidatos e seus partidos e os eleitores, eliminando a figura de terceiros que são indevidamente beneficiados.

Lembro, por fim, que o Senado Federal criou uma Comissão específica para tratar da Reforma Política integrada por ilustres e experientes Senadores.

Nas deliberações do dia 22 de março de 2011, o Colegiado decidiu eliminar do cenário eleitoral brasileiro a figura das coligações para as eleições proporcionais, ainda que pendente de definição a própria permanência do sistema proporcional.

Eis a notícia veiculada pelos meios de comunicação do Senado Federal:

O fim das chamadas coligações partidárias nas eleições proporcionais foi aprovado por ampla maioria na reunião desta terça-feira (22) da Comissão Especial da Reforma Política, encarregada de elaborar um anteprojeto de lei. Nas proporcionais, são eleitos deputados federais, estaduais e distritais e vereadores.

Dos 18 senadores que se manifestaram, apenas o senador Vicentinho Alves (PR-TO) sugeriu a manutenção das coligações nas proporcionais.

O senador Humberto Costa (PT-PE) chegou a classificar essa forma de escolha como uma "excrescência", ou seja, uma anormalidade ou excesso do sistema eleitoral. O senador Roberto Requião (PMDB-PR) disse que, nas eleições proporcionais, partidos políticos criam coligações apenas para aumentarem seus tempos de propaganda eleitoral gratuita, instituindo "um mercado paralelo de tempo de televisão".

A comissão aprovou o fim das coligações mesmo sem ter decidido o que anteprojeto de lei dirá a respeito do modelo de sistema eleitoral, do qual fazem parte as eleições proporcionais. Entre os integrantes da comissão há, por exemplo, quem defende o fim das eleições proporcionais.

Como visto, a temática das coligações proporcionais já foi tratada pela Comissão da Reforma Política do Senado Federal, com a mesma orientação da contida no presente projeto, vale dizer, de eliminar a possibilidade de realização de coligações nas eleições proporcionais.

Nesse sentido, sugiro que, após a deliberação desta CCJ sobre o projeto, sejam os autos encaminhados para conhecimento e providências da Comissão Especial que trata da Reforma Política.

### **III – VOTO**

Por todo o exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 47, de 2011, nos termos do seguinte substitutivo:

#### **EMENDA N° - CCJ (Substitutivo)**

#### **PROJETO DE LEI DO SENADO N° 47, DE 2011**

Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, para vedar coligações partidárias nas eleições proporcionais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Os arts. 6º, 10, 15, 46 e 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 6º** É facultado aos partidos políticos, na circunscrição da respectiva eleição, celebrar coligações para as eleições majoritárias, inclusive para o cargo de Senador.

.....  
§ 2º Na propaganda eleitoral a coligação usará sob a sua denominação, obrigatoriamente, as legendas de todos os partidos que a integram.

.....”(NR)

“**Art.10.** .....

.....  
§ 2º Nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder de vinte, cada partido poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital até o dobro das respectivas vagas.

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

.....”(NR)

“**Art.15.** .....

.....  
§ 3º Os candidatos de coligações, nas eleições majoritárias, serão registrados com o número de legenda do respectivo partido.”(NR)

“**Art. 46.** .....

.....  
II – nas eleições proporcionais, os debates deverão ser organizados de modo que assegurem a presença de número equivalente de candidatos de todos os partidos a um mesmo cargo eletivo, podendo desdobrar-se em mais de um dia;

.....  
§ 5º Para os debates que se realizarem no primeiro turno das eleições, serão consideradas aprovadas as regras que obtiverem a concordância de pelo menos 2/3 (dois terços) dos candidatos aptos

no caso de eleição majoritária, e de pelo menos 2/3 (dois terços) dos partidos com candidatos aptos, no caso de eleição proporcional.”(NR)

“Art. 47. ....

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do parágrafo anterior e obedecido o disposto nos arts. 6º e 6º-A desta Lei, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato e representação na Câmara dos Deputados, observados os seguintes critérios:

.....”(NR)

**Art. 2º** A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art.6º-A. É vedada a coligação nas eleições para os cargos de vereador, deputado estadual, deputado distrital e deputado federal.”

**Art. 3º** Os arts. 107, 108, 109 e 111 da Lei nº 4.737, de 1965, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 107. Determina-se para cada Partido o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda, desprezada a fração.”(NR)

“Art. 108. Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um Partido quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.”(NR)

“Art. 109. ....

I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

.....  
§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada Partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos.

§ 2º Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos que tiverem obtido quociente eleitoral.”(NR)

“**Art. 111.** Se nenhum Partido alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados.” (NR)

**Art. 4º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, observado o disposto no art. 16 da Constituição Federal.

**Art. 5º** Revogam-se o § 1º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e o art. 105 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator