

SÉRIE
MONOGRÁFICA

Cadernos de Pesquisa em Ciência Política

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - UFPI

**O CARÁTER NACIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS
NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO.**

**Valter Rodrigues de Carvalho
John dos Santos Freitas**



PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO EM
Ciência Política
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO PIAUÍ - UFPI



ufpi

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**O CARÁTER NACIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO DIREITO ELEITORAL
BRASILEIRO**

Valter Rodrigues de Carvalho (valter.carvalhosp@gmail.com)

John dos Santos Freitas (john.dossantosfreitas@gmail.com)

Teresina

Fev. 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Reitor

Prof. Dr. José Arimatéia Dantas Lopes

Pró-Reitor de Ensino de Pós-Graduação

Prof. Dr. Helder Nunes Cunha

Pró-Reitoria de Pesquisa

Prof. Dr. Pedro Vilarinho Castelo Branco

Superintendente de Comunicação Social

Profa. Dra. Jacqueline Lima Dourado

Diretor da Editora da UFPI

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL

Diretor: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Coordenador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

ENDEREÇO PARA CONTATO

Universidade Federal do Piauí

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella

Centro de Ciências Humanas e Letras - CCHL

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Bairro Ininga - Teresina-PI

CEP 64049-550

Endereço eletrônico: www.ufpi.br/cienciapolitica

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

Cadernos de Pesquisa em Ciência Política [recurso eletrônico] /
Universidade Federal do Piauí. – v. 3, n. 1 (fev. 2014)-.-
21 p.

Dados eletrônicos. - Teresina: UFPI, 2014 –

Sistema requerido: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso:

<http://www.revistas.ufpi.br/index.php/cadernosdepesquisa>.

ISSN: 2317-286X

1. Ciência Política. 2. Relações Internacionais.

I. Universidade Federal do Piauí-UFPI. II. Título: Cadernos de
Pesquisa em Ciência Política

CDD: 320

EXPEDIENTE

Editor Responsável:

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Editor Assistente:

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CONSELHO EDITORIAL:

Profa. Dra. Ana Beatriz Martins do Santos Seraine

Prof. Dr. Bruno De Castro Rubiatti

Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva

Prof. Dr. Francisco Pereira de Farias

Prof. Dr. Francisco de Assis Veloso Filho

Prof. Dr. Jesusmar Ximenes Andrade

Prof. Dr. Marcio André de Oliveira dos Santos

Profa. Dra. Monique Menezes

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Prof. Dr. Valter Rodrigues De Carvalho

Cadernos de Pesquisa em Ciência Política

É uma publicação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPI com o objetivo de divulgar o resultado de pesquisas desenvolvidas por professores e alunos desse programa. Visa, então, a estimular o debate entre pesquisadores das áreas de Ciências Sociais através da difusão de ideias e informações balizada.

SUMÁRIO

1 Introdução	6
2 O caráter nacional dos partidos políticos na história constitucional do Brasil	7
3 Definição substantiva de caráter nacional: O TSE e a controvertida decisão da verticalização das coligações.....	11
4 Conclusão	17
Referências	19

O CARÁTER NACIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

Valter Rodrigues de Carvalho*

John dos Santos Freitas**

Resumo: Este artigo discute a interpretação do TSE sobre a exigência constitucional de caráter nacional dos partidos políticos no direito brasileiro na controvertida questão da verticalização, em 2002. A partir de um balanço Histórico do conceito de caráter nacional, iniciando na Constituição de 1967, conclui-se que a interpretação do TSE sobre a questão do caráter teve um viés substantivo.

Palavras-Chave: Partidos políticos. Nacionalização dos partidos. Direito eleitoral. Coligações eleitorais. Verticalização das coligações.

Abstract: It discussed the interpretation of the TSE on the constitutional requirement of the national character of political parties under Brazilian law in the contested issue of vertical integration in 2002. From a historical account of the national character concept from the 1967 Constitution, it is concluded that the interpretation of the TSE on the character of the question had a substantive bias.

Keywords: Political parties. Nationalization of the parties. Electoral law. Electoral coalitions. Verticalization of coalitions.

1 Introdução

A partir de um balanço histórico do conceito de caráter nacional dos partidos, desde a Constituição de 1945, discute-se, no direito brasileiro, a interpretação do TSE sobre a exigência constitucional de nacionalização dos partidos políticos, tendo como ponto de partida a controvertida questão da verticalização das coligações em 2002.

* Licenciado em História pela PUC-SP, Mestre em Ciência Política e Doutor em Ciência Política pela PUC-SP. E-mail: valter.carvalhosp@gmail.com

** Graduado em Filosofia pelo ICESPI e graduando em Ciência Política pela UFPI. E-mail: john-freitas@hotmail.com

Da perspectiva jurídica – portanto, de jure e não de facto –, o conceito de caráter nacional é obedecido quando o partido preenche os requisitos legais de apoio eleitoral e adquire o registro no TSE. Isso diz respeito tão somente ao apoio para efeito de registro no órgão de controle, a Justiça Eleitoral. Por sua vez, da perspectiva empírica – ou substantiva –, caráter nacional diz respeito a maior ou menor centralização no interior dos partidos em termos de recursos organizacionais. Ou seja, relaciona ao maior ou menor controle da estrutura de incentivos organizativos, tanto em termos de identidade eleitoral quanto em relação à atuação das lideranças recrutadas.

Conclui-se, então, que a interpretação do TSE sobre a questão do caráter nacional teve um viés substantivo, o que mostrou-se em clara afronta à Constituição e às leis eleitorais.

2 O caráter nacional dos partidos políticos na história constitucional do Brasil

A tradição partidária do Brasil é marcada pela questão regional. Na Primeira República, não tivemos partidos nacionais e isso ensejou nos constituintes posteriores a necessidade de consignar nas constituições futuras o conceito de caráter nacional a ser respeitado pelos partidos. No entanto, a menção expressa ao caráter nacional dos partidos viria a constar em textos legais apenas depois de 1945. Porém, essa exigência somente aparece em textos complementares à Constituição. Na verdade, nas constituições do período varguista, apenas a de 1937 faz uma pequena referência indireta aos partidos, em sua seção "Dos direitos e garantias individuais", quando impõe pena capital àquele que tentar, por meio de apoio de organizações estrangeiras, subverter a soberania da nação (CAMPANHOLE, A.; CAMPANHOLE, H., 1984). O que nos induz a pensar que esta vedação se direcione aos comunistas. Na verdade, esse seria um dos sentidos da expressão "caráter nacional" nos textos constitucionais posteriores, embora não o único.

Na Constituição de 1946 – a primeira no período republicano, sob a qual tivemos partidos nacionais (CAMPELLO DE SOUZA, 1976; LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986) –, a referência aos partidos consta da seção "Dos direitos e garantias fundamentais". No entanto, a menção é curta e versa sobre a vedação à existência de organização partidária cujo programa subvertesse o regime democrático e o pluralismo partidário.

No entanto, a lei infraconstitucional institui pela primeira vez exigência objetiva de partidos organizados em bases nacionais. O Código Eleitoral de 1945 – denominado Lei Agamenon (referência ao então Ministro da Justiça e idealizador Agamenon Magalhães) – traz a exigência de bases nacionais para o registro de partidos políticos (CAMPELLO DE SOUZA, 1976, p. 114; SCHMITT, 2000, p. 12). A Lei Agamenon (Decreto nº 7.586/45, Art. 109) estipulava que a organização de partidos não prescindia da assinatura de pelo menos dez mil filiados para sua fundação, distribuídos em pelo menos cinco estados da federação, não podendo ter menos de quinhentos em cada um deles. Claro que a exigência de caráter nacional está estreitamente vinculada às inclinações de Getúlio Vargas pelo combate às oligarquias regionais, como sempre fez. No entanto, como afirma Campello de Souza (1976, p. 114),

[...] a obrigatoriedade de imediata filiação nacional afigurava-se à oposição como uma manobra getulista, dado que o partido do governo, através das interventorias, dispunha de articulações nacionais, ao passo que as demais agremiações eram em geral restritas a um ou dois estados.

Ao lado destes requisitos objetivos de nacionalização dos partidos, incluía-se impedimento de mesma natureza da Carta de 1937 sobre o respeito ao regime democrático e o pluripartidarismo (Art. 114). Foi com base nessa exigência que a Justiça Eleitoral cassou o registro do Partido Comunista em 1947. Na verdade, essa exigência que consta da Constituição de 1946 é fruto de um decreto de 1946 (nº 8.063/46) que aumentava a exigência para efeito de registro de novos partidos – passando dos dez mil filiados para cinquenta mil –, e que previa o cancelamento do registro de partido com vinculação a organizações estrangeiras ou que delas recebesse financiamento, bem como daqueles cujos programas não respeitassem o pluripartidarismo, o regime democrático e as liberdades individuais (CAMPELLO DE SOUZA, 1976, p. 117). Essa vedação – dirigida aos partidos de orientação marxista (CAMPELLO DE SOUZA, 1976; FERREIRA, 1992) – acabou sendo incorporada à Constituição (Art. 141, § 13) e expressa um dos conceitos de caráter nacional que viria figurar em todas as constituições posteriores a 1946.

Por sua vez, as novas exigências de nacionalização partidária (DC nº 8.063/46) foram incorporadas ao novo Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 164/50), que vigorou até 1965. Por ele, o registro de partido estaria condicionado ao apoio de cinquenta mil filiados distribuídos por pelo

menos cinco estados da federação, com pelo menos mil eleitores em cada estado (CAMPELLO DE SOUZA, 1976; SCHMITT, 2000).

O golpe militar de 1964 reorganizou a legislação eleitoral em um novo Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), em parte, em vigor até hoje. Embora o Ato Institucional reforçasse o poder Executivo, em um primeiro momento, manteve em vigor as eleições e os partidos existentes. No entanto, a organização e funcionamento dos partidos políticos seriam disciplinados em lei própria (SKIDMORE, 1988; SCHMITT, 2000). Foi a primeira vez que se instituiu uma lei própria para o funcionamento dos partidos. A lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 4.740/65) entrou em vigor simultaneamente ao novo código. Expressando a intenção do novo regime em suprimir o pluralismo partidário (KINZO, 1988), a LOPP ampliou ainda mais as exigências quanto ao cumprimento do conceito de abrangência nacional. A lei estabelecia que a aceitação do registro de partido estava condicionada ao apoio prévio de um contingente de 3% de eleitores que tivessem votado para a Câmara dos Deputados na última eleição. Esses eleitores deveriam estar distribuídos em pelo menos 11 estados da federação, com no mínimo 2% em cada um deles (SCHMITT, 2000, p. 29). Como é sabido, a derrota de governo nas eleições estaduais de 1965 selou de vez o fim dos partidos nascidos em 1946.

O Ato Institucional 2 de 1965 (AI-2), além de reforçar ainda mais os poderes do Executivo, extinguiu o sistema multipartidário em vigor desde 1946. O Ato Complementar nº 4 determinou novas exigências para a reorganização partidária. Só seriam aceitos perante a Justiça Eleitoral partidos provisórios que contassem em suas fileiras com no mínimo 120 deputados federais e 20 senadores (de um total de 409 e 66, respectivamente) (SKIDMORE, 1988; KINZO, 1988; SCHMITT, 2000). Essa exigência ainda poderia ter comportado a existência de alguns partidos. Porém, como mostrou Kinzo (1988, p. 15),

[...] não significa que a intenção fosse a criação de um sistema de três partidos. Na verdade, implicava a possibilidade de se estabelecer uma maioria de dois terços a favor do governo, formando-se com os parlamentares restantes uma simbólica. [...] que viesse apenas garantir uma fachada democrática.

A Constituição de 1967 institucionalizou o regime autoritário instaurado em 1964. No que tange aos partidos políticos, essa carta traz pela primeira vez uma seção que trata da organização e funcionamento dos partidos (Cap. III, Dos partidos políticos), embora não houvesse qualquer liberdade partidária senão aquela que permitiu ação limitada dentro do bipartidarismo artificial.

No entanto, quanto à questão que nos interessa mais de perto, diferentemente das cartas anteriores, a exigência de âmbito nacional – não se falava em caráter nacional; isso só viria ocorrer em 1988 – para permissão de registro partidário tem *status* constitucional.

A Carta Constitucional de 1988 expressa o momento histórico do País, que acabava de sair do jogo de um regime de exceção que durara ao menos 24 anos. Ela institucionaliza uma vasta gama de liberdades, dentre essas, a de organização partidária. De acordo com a Constituição de 1988, é livre a fusão e criação de partidos políticos desde que respeitados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e as liberdades fundamentais (Art. 17, caput). No mesmo artigo (item I e II), surge uma vez mais a proibição das organizações partidárias que recebessem recursos de entidades estrangeiras e exigência de caráter nacional, que agora aparece com essa denominação.

No entanto, a definição objetiva dessa exigência só viria 9 anos depois, com a regulamentação da Constituição de 1988, dada pela nova Lei dos Partidos, aprovada em 1995 (Lei nº 9.096/95). Por esse novo texto legal, só é admitido o registro de partidos políticos no Tribunal Superior Eleitoral se cumprida a determinação de caráter nacional. Por caráter nacional entende-se a obrigação legal de apoio de eleitores distribuídos pelo território nacional que corresponda, aos menos, a 0,5% de todos os votos válidos atribuídos aos candidatos à Câmara dos Deputados, na última eleição. De acordo com a nova Lei dos Partidos (Art. 7, § 1º), esses apoios devem ser “[...] distribuídos por um terço, ou mais dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles”.

Em outros termos, o legislador definiu de forma inequívoca o que corresponde ao preceito de caráter nacional exigido ao partido para que seja aceito perante a Justiça Eleitoral. Trata-se de uma definição *de jure* que obriga os fundadores de organização partidária a buscar o devido apoio eleitoral distribuído nacionalmente para efeito de aceitação do registro do partido junto ao órgão de controle judicial, o Tribunal Superior Eleitoral (JARDIM, 1996; CANDIDO, 2003). Esse apoio diz respeito tão somente às assinaturas necessárias para registro do partido e não desempenho eleitoral nas eleições.

Portanto, o cumprimento *de jure* desses requisitos faz cessar o controle judicial do TSE no que tange ao caráter nacional. Isto é, caráter nacional é entendido como grau de organização partidária. De acordo com Jardim (1996, p. 94), “adquirida a personalidade jurídica [*na forma da lei civil*], tem o partido que buscar o apoio mínimo de eleitores, para assim obter caráter

nacional [...]”. Ou seja, a exigência de caráter nacional dos partidos políticos não contempla conteúdo substantivo, pois ela é jurídica e não de fato. As obrigações legais para cumprir a exigência no ato de organizar um partido dizem respeito tão somente a buscar este apoio junto a sociedade, que não se confunde, também, com desempenho nas eleições. Como bem notou Candido (2003, p. 374-375),

não há como confundir.[...] O caráter nacional dos partidos políticos é preceito a ser observado apenas para a criação de um partido político, e não para o seu funcionamento. [...] Vale dizer, registrado o estatuto de um partido político no TSE, é de jure a presunção de que foi observado o preceito do “caráter nacional” na sua formação e nada mais, quanto a isso, poder-se-á lhe cobrar, exigir ou cercear.

Portanto, cumpridas as exigências do apoio eleitoral, presume-se que está observado o caráter nacional. Assim, se as organizações partidárias não possuem caráter nacional – entendido como maior ou menor centralização dos processos decisórios e contenção dos vícios regionalistas – tão debatido na imprensa e no meio acadêmico –, este é um debate substantivo e controverso. Não é atribuição do órgão de controle das eleições – o Tribunal Superior Eleitoral – ditar o que pressupõe ser o caráter nacional para além da dimensão legal e constitucional, como o fez no caso da controversa verticalização das coligações eleitorais 2002.

3 Definição substantiva de caráter nacional: O TSE e a controversa decisão da verticalização das coligações

Em 2002 – quando partidos e candidatos já estavam em processo avançado nas tratativas para as eleições daquele ano –, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) provocou uma intensa polêmica ao decidir que os partidos tinham de cumprir a exigência constitucional de caráter nacional realizando coligações uniformizadas tendo como parâmetro a eleição presidencial. Iniciava ali uma escalada de intervenções e mudanças do sistema partidário-eleitoral, que já conta com mudanças expressivas, como o fim da cláusula de barreira (2006), a imposição da fidelidade partidária (2007) e, agora, consta de sua pauta o fim do financiamento privado de campanhas eleitorais. Naquele ano, parlamentares do Partido Trabalhista Brasileiro (PDT) formularam consulta ao TSE com a seguinte indagação:

pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para eleição de Presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos (E, F e G) que também possuem candidato à Presidência da República, visando à eleição de Governador de Estado da federação (TSE, Cta 715, p. 19).

Os parlamentares do PDT indagam tendo como base legal a Lei das Eleições (nº 9.504/97). Em um de seus artigos (Art. 6º, caput), a referida lei define as possibilidades de coligações dos partidos políticos nos diversos pleitos simultâneos que caracterizam o calendário eleitoral brasileiro.¹ O artigo que foi objeto de consulta e interpretação da Corte Eleitoral tem a seguinte prescrição legal:

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 (Lei Nº 9.504/97, Art. 6º, caput) .

Em sua resposta, o ministro relator da consulta no TSE, Garcia Vieira, decidiu que partidos aliados com candidato a presidente estariam vedados a prestar apoio a candidato em eleição majoritária estadual quando houver outro candidato presidencial apoiando formalmente a mesma. Em outros termos, se um partido (A) formar coligação com os partidos (B, C e D) em torno de um candidato presidencial, este não pode formar coligação com os partidos (E, F e G) caso estes tenham candidato a presidente na eleição de governador. Dessa forma, o partido (A) só poderia formar aliança formal em pleitos majoritários e proporcionais com os mesmos partidos integrantes da coligação presidencial.

Garcia Vieira recorreu à exigência constitucional de caráter nacional dos partidos (CF, Art. 17, I) e argumentou que as coligações híbridas feriam a Constituição e a lei eleitoral. Assim,

não podemos esquecer de que, como o legislador constitucional exige [...] tenham os partidos caráter nacional, e não estaduais ou municipais e isso ocorreria se permitíssemos [...] o absurdo de termos uma coligação com diversos candidatos a presidente da república (TSE, Cta nº 715, p. 4) .

¹ Os parlamentares do PDT que fizeram a consulta em 08.02.2002 ao TSE foram: Miro Teixeira (RJ), José Roberto Botochio (SP), Fernando Coruja (SC) e Pompeu de Mattos (RS).

Curioso e surpreendente é que a Corte trasladou um conceito da lei dos partidos para a lei das eleições, onde não havia menção expressa. Foi assim que instituiu a obrigatoriedade de coligação uniformizada pela lógica da eleição presidencial, no que ficou conhecido como “verticalização”.

O maior entusiasta dessa “nacionalização forçada” dos partidos foi o então presidente do TSE, ministro Nelson Jobim. Em voto proferido no julgamento à consulta dos parlamentares do PDT, Jobim afirmou que coligações assimétricas – em que candidato a governador apoia mais de um presidenciável nos estados – imprimem uma lógica regional ação dos partidos, o que afrontaria o conceito de caráter nacional prescrito na Constituição (TSE, Cta 715, p. 19). Nesse sentido, o problema suscitado pela consulta não se refere à liberdade de coligação, mas ao caráter nacional exigido na ação do partido ao firmar coligação nos diversos pleitos realizados simultaneamente. Invocando paradigma jurídico, em detrimento de conveniências eleitorais – de que foi acusado várias vezes depois desse julgado –, entendeu que o texto legal em consulta (Art. 6º da lei 9.504/97) estabelece ampla abertura para formação de coligações nas eleições proporcionais. No entanto,

a coligação para as eleições majoritárias se constitui na moldura dentro da qual os partidos, integrantes da coligação majoritária, poderão administrar as suas conveniências para as eleições proporcionais. Combinações as mais diversas, inclusive a disputa isolada de um dos partidos para as eleições proporcionais, são admitidas, desde que respeitada a moldura decorrente da coligação para as eleições majoritárias (TSE, Cta n° 715, p. 22).

Em outras palavras, a “moldura ou parâmetro inafastável” é um predicado da coligação nacional na eleição presidencial em relação aos demais níveis de competição eleitoral. Para isso, a expressão “dentro da mesma circunscrição” define o âmbito no qual opera a validade espacial da norma jurídica. Em uma interpretação de cunho geográfico – o que viria a ser ressaltado pelo ministro Sepúlveda Pertence –, a circunscrição Nacional contém a Estadual e a Municipal e por isso o termo “mesma circunscrição” do artigo 6º, da referida lei, obriga a prática de coligações simétricas pelo parâmetro inafastável. Em suas palavras:

admitir coligações estaduais assimétricas com a decisão Nacional é se opor ao “Caráter Nacional” e à “ação de Caráter Nacional”, que a constituição e a lei impõem aos partidos (TSE, Cta n° 715, p. 26-33).

A condição do “Caráter Nacional”, tanto da constituição como da lei, é incompatível com coligações híbridas, que não respeitem o paradigma Nacional.

Esse é o caminho para o fortalecimento dos partidos, como instrumentos Nacionais da democracia brasileira.

É essa a opção do sistema legal brasileiro, que luta contra os vícios regionalistas que vêm do início da República (TSE, Cta n° 715, p. 33).

Portanto, o argumento maior suscitado pela consulta diz respeito à exigência de “caráter nacional” dos partidos políticos, de acordo com a Constituição. Esse seria, de acordo com ele, o âmago do dilema político brasileiro que a Corte agora enfrentava e decidia. Em outros termos, os partidos políticos precisavam afirmar o caráter nacional, combatendo o regionalismo e a descentralização que tornam as decisões nacionais irrelevantes. E, nesse sentido, as coligações assimétricas – em que partido que apoia um presidencialista realiza coligações nos estados com partido que tem candidato presidencial distinto – caminham na direção da regionalização das decisões políticas e isso contraria o disposto na Constituição.

Quanto à autonomia dos partidos, só diz respeito à organização, funcionamento e estrutura interna, não ao caráter nacional, que é uma exigência da lei constitucional para evitar os vícios regionalistas. Os partidos precisam servir aos interesses maiores da nação e da população e não e aos interesses e conveniências de suas elites.

Complementando este argumento de que a assimetria frustra o caráter nacional dos partidos, o ministro Luiz Carlos Madeira apontou um problema de inconstitucionalidade no uso do Horário Eleitoral Gratuito no Rádio e Televisão suscitado pela consulta.² A hipótese de se formarem duas coligações opostas com candidatos a presidente (I, II) e, a partir delas, se formar uma terceira coligação, em um determinado estado, com candidato a senador ou governador (III), produziria uma assimetria com as duas coligações presidenciais.³ Assim, poderíamos ter o seguinte inconveniente:

[...] no horário da propaganda eleitoral para as eleições nesse Estado, poderiam comparecer, em apoio ao candidato local, os dois candidatos presidenciais – das coligações I e II (TSE, Cta 715, p. 46).

² O voto de Nelson Jobim foi seguido – além do relator – pelos ministros Fernando Neves, Ellen Gracie e Luiz Carlos Madeira.

³ Lei n° 9.504/97, Art. 47, § 2° I, II e § 3°, 4°, 5° e 6°.

Esta hipótese estaria em claro desacordo com a legislação eleitoral vigente no país, que impede a participação de pessoas ou partidos não filiados ou não integrantes da coligação no horário eleitoral gratuito (lei nº 9.504/97, Art. 54).

Entendimento diferente, em oposição à maioria, teve o ministro Sepúlveda Pertence. Segundo sua arguição, há prerrogativa do TSE para expedir instruções convenientes à execução do Código Eleitoral e a legislação eleitoral.⁴ No entanto, assevera: é evidente

que não as pode corrigir [*as lacunas*], substituindo pela de seus juízes a opção do legislador: por isso, não cabe ao TSE suprir lacunas aparentes da constituição ou da lei, vale dizer, o “silêncio eloquente” de uma ou de outra (TSE, Cta 715, p. 6).

A definição do código eleitoral para o conceito de “circunscrição” é simples e não pode dar margem à interpretação de saber geográfico. Para a eleição presidencial e de deputado federal, a circunscrição é todo o país; para governador e prefeitos, estados e municípios, respectivamente. A circunscrição é, antes de mais nada, um preceito jurídico e não uma entidade geográfica. Em outros termos, a cada esfera de eleição, e tão somente para efeito da mesma, corresponde uma circunscrição. É a coincidência acidental de os pleitos serem realizados simultaneamente que permite essa sobreposição de circunscrições. Em suas palavras,

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 (lei 9.504/97, art. 1º, § único) 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 os territórios das unidades federadas.

Vale dizer que a lei não permite inferir, da coligação entre determinadas agremiações para eleição presidencial, a vedação de que qualquer delas venha a se coligar com partidos diferentes para as eleições estaduais a realizarem-se simultaneamente (TSE, Cta 715, p. 9).

⁴ A sequência dos votos não está sendo considerada nesse texto. Optou-se por dar ênfase à dicotomia no julgamento da consulta, pois é ela que dá cognição à decisão do TSE. Os votos foram proferidos na seguinte sequência: Garcia Vieira (relator, voto vencedor), Sepúlveda Pertence (voto vencido), Nelson Jobim (presidente, voto vencedor), Fernando Neves (voto vencedor), Sálvio de Figueiredo Teixeira (voto vencido), Luis Carlos Madeira (voto vencedor) e Ellen Gracie (voto vencedor).

Portanto, disso decorre que a interpretação correta é de total liberdade para os partidos realizarem suas coligações em outras circunscrições, conforme o artigo 6º da lei das eleições.

A exigência de caráter nacional dos partidos não torna imperativa a adoção de partidos centralizados nacionalmente. A autonomia constitucional assegurada aos partidos impede que a própria lei ou o órgão de controle – como foi no passado – dite coerência ortodoxa às organizações partidárias. Segundo Pertence, o legislador, ao dar autonomia interna aos partidos, deixou a cargo destes, e somente destes, disciplinar os graus de centralização e rigidez aceitável por seus membros.

Além do mais, a interpretação, ao criar norma, violava o princípio constitucional da anterioridade da lei, que prescreve o prazo de 1 ano para a entrada em vigor de leis que alterem regras eleitorais (CF, Art. 16). De acordo Pertence,

[...] nele (*art. 16*) a preocupação é especialmente de evitar que se mudem as regras do jogo que já começou, como era freqüente, com os sucessivos “casuísmos”, no regime autoritário decaído.

[...] (*isso*) deve levar a Justiça Eleitoral a moderar eventuais impulsos de viradas jurisprudenciais súbitas, no ano eleitoral, acerca de regras legais de densas implicações na estratégia para o pleito das forças partidárias (TSE, Cta 715, p. 12).

Portanto, a interpretação do tribunal não só estava criando norma – que alteraria as chances eleitorais dos atores políticos –, como a forma pela qual fazia era inconstitucional. É um claro resíduo autoritário a tentativa de impor por lei ou pela interpretação voluntarista dela a preordenação dos partidos políticos, concebendo maior ou menor grau de centralização.

Por fim, o ministro Sálvio F. Teixeira (voto vencido) foi outro que enfatizou o princípio da anterioridade da lei. Entendia que a verticalização das coligações poderia ser um fator de aprimoramento do sistema partidário-eleitoral. Entretanto, a decisão infringia o princípio da anterioridade da lei. Nesse sentido, como o processo eleitoral já estava em curso, este não seria o momento oportuno para alterar as regras da competição. Em outras palavras,

[...] o processo eleitoral de 2002, a sete meses das eleições, já está efetivamente em curso, com candidaturas visualizadas nos Estados e no País, presentes diuturnamente na mídia, nos institutos de pesquisas, no Congresso e na sociedade, com composições bem adiantadas, algumas delas celebradas e divulgadas [...] (TSE, Cta, p. 42).

Por isso, sua arguição sustenta a necessidade de respeito à Constituição enquanto lei maior na hierarquia das normas jurídicas. O princípio da anterioridade, portanto, constitui uma barreira erguida pelo constituinte com o claro propósito de impedir a deformação do processo eleitoral mediante alterações casuísticas.

A resposta do TSE à consulta dos parlamentares do PDT resultou na Resolução nº 20.993, que impôs a necessidade de coligações simétricas entre os pleitos majoritários para presidente, governadores e senadores. Assim, o pleito majoritário constitui-se na “moldura” ou “parâmetro inafastável” para disciplinar o regime de coligações.

Em 2005, o Congresso votou a Emenda Constitucional nº 52, que retoma a liberdade dos partidos quanto à prática de coligações eleitorais. Porém, diferentemente do entendimento de 2002, o TSE não recorreu ao princípio da anterioridade da lei (Art. 16, CF) para negar a entrada em vigor da norma nas eleições que se avizinhavam.

4 Conclusão

A interpretação do caráter nacional dos partidos políticos pelo TSE configura um claro caso de judicialização da política. Não é nossa intenção aqui aprofundar a discussão por esse viés. Cabe, nesta conclusão, apenas estabelecer a distinção entre a concepção jurídica-constitucional do conceito de caráter nacional exigido para efeito de registro partidário no órgão de controle judicial e o conceito de caráter nacional do ponto de vista substantivo.

Notamos que, em todas as constituições e leis eleitorais posteriores a 1946, a exigência de partidos nacionais remonta à lembrança da primeira república, quando os partidos eram estaduais. Observamos também que essa obrigação a ser cumprida pelos organizadores de partidos sempre foi muito objetiva e nunca comportou uma concepção de partidos nacionais em termos de estrutura e recursos organizativos. O caráter nacional é uma exigência limitada ao cumprimento do apoio eleitoral para efeito de registro do partido. Portanto, feito isso, presume-se que está observado o caráter nacional de acordo com a Constituição. Se os partidos não possuem organizações centralizadas em que a lógica da ação política privilegia os interesses mais amplos da nação, este é um debate substantivo e controverso, não sendo atribuição do Tribunal Superior Eleitoral ditar o que seja nacionalização dos partidos.

Do ponto de vista substantivo, o conceito de partidos políticos nacionais não é simples, tampouco unívoco. Ele pode ser aferido, pelo menos, a partir de duas perspectivas. Primeiro, refere-se à dimensão do eleitorado e da representação institucional, ou seja, aponta e descreve o grau de penetração eleitoral da organização partidária no território nacional. Um partido nacionalizado seria aquele que se encontra disseminado pelo território nacional em termos de desempenho eleitoral e presença representativa nas diversas instâncias de poder (NICOLAU, 1996; KRAUSER, 2005). Nacionalização diz respeito à maior ou menor centralização no interior dos partidos em termos de recursos organizacionais. Em outros termos, significa maior ou menor controle da estrutura de incentivos organizativos. Essa concepção de nacionalização tem uma relação direta com o nível de coesão e institucionalização dos partidos políticos, tanto em termos de identidade eleitoral quanto em relação à atuação das lideranças recrutadas.

Nesse sentido, a coesão partidária distingue-se fundamentalmente do conceito de disciplina partidária exigido dos membros de um partido no interior do parlamento. Disciplina partidária significa sujeição de seus membros à vontade das lideranças nas decisões legislativas. Essa obediência pode ser imprimida por sanções de natureza mais repressiva ou por incentivos seletivos (OLSON, 1999; HUNTINGTON, 1975; PANEBIANCO, 2004; TSEBELIS, 1997; AMES, 2003). Por sua vez, a coesão refere-se à diferença de posições políticas dentro de um partido antes que se proceda à discussão e à votação no interior do partido. Disciplina partidária refere-se à capacidade de um partido para controlar os votos no parlamento (TSEBELIS, 1997, p. 103). Representa, portanto, o consenso básico firmado entre o partido e seu eleitorado no qual é definido o alcance dos objetivos oficiais estabelecidos pela ideologia. Para isso, as organizações partidárias lançam mão de incentivos coletivos como meio de criar identidade junto ao eleitorado (PANEBIANCO, 2004, p. 19). Segundo este autor,

a atividade de muitos militantes de base pode ser explicada mais convincentemente em termos de incentivos coletivos do que seletivos, em razão de uma adesão aos objetivos oficiais da organização corroborada pela identificação e pela solidariedade organizativa. E, da mesma forma, a fidelidade do eleitorado fiel não parece interpretável em termos de incentivos seletivos. No máximo, os incentivos seletivos [...] podem fortalecer, mas não produzir uma identificação que, por sua vez, é o fruto da distribuição de incentivos coletivos.

Segundo, na nossa história política, as intervenções e interrupções impostas pelo Estado constituem um fator de fraqueza organizacional dos partidos (CAMPELLO DE SOUZA, 1976;

LAMOUNIER E SOUZA, 1986; NUNES, 1997). Em geral, essas intervenções afastam os partidos de seus segmentos sociais e impossibilitam que os partidos busquem a construção de identidade por meio da distribuição de incentivos coletivos. As intervenções realçam a estrutura de incentivos seletivos – por meio da dependência da estrutura de recursos do estado –, em detrimento da construção de laços sociais mais sólidos.

Terceiro, cabe destacar a autonomia constitucional adquirida pelos partidos depois do fim do regime autoritário. Assim, a regulação dos seus atos internos migrou do direito público para o direito privado (JARDIM, 1996; FERREIRA, 1992) no novo regime pós-1988. Os partidos passaram da condição de pessoa jurídica de direito público à pessoa jurídica de direito privado (§ 1º do 17 da CF; Lei 9.096/95, § 2), consolidando uma mudança jurídica que vinha sendo desenhada ao longo da redemocratização. Nesse sentido, como afirma Jardim

o controle judicial dos partidos políticos tornou-se, destarte, mais restrito, e apenas para o que defluir dos princípios postos pela constituição. Isto não exclui, por exemplo, o registro dos diretórios partidários perante a Justiça Eleitoral para o fim de prover os meios de que necessita o Judiciário para o exercício de sua competência jurisdicional e administrativa. (JARDIM, 1996, p. 91).

Ou seja, os partidos são expressões da liberdade de livre associação dos cidadãos no regime democrático. Sendo a expressão dos interesses particulares, não são órgãos estatais, mas associações privadas que possuem funções constitucionais; são auxiliares do Estado (CANOTILHO; MOREIRA, 2007).

Por fim, não custa lembrar que a designação da responsabilidade pelo controle do processo eleitoral a um órgão da magistratura, a Justiça Eleitoral, decorreu da necessidade inadiável de moralização das eleições, marcadas por fraudes e previsibilidade dos resultados em boa parte da História do Brasil (SADEK, 1995; LEAL, 1997). Nesse sentido, afastar a ingerência político-partidária nas diversas etapas do processo eleitoral foi condição imprescindível para legitimar o resultado das eleições.

REFERÊNCIAS

AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Trad. de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

- CAMPANHOLE, A.; CAMPANHOLE H. L. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Editora Atlas, 1984.
- CAMPELLO DE SOUZA. M. do C. *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1976.
- CANDIDO, J. J. *Direito Eleitoral Brasileiro*. Bauru, SP: EDIPRO, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. v. 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.
- FERREIRA, P. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. São Paulo: Saraiva, 1992.
- HANTINGTON, S. *A ordem política nas sociedades em mudança*; tradução de Pinheiro Lemos – Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária; São Paulo: EDUSP, 1975.
- HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1995.
- JARDIM, T. *Direito Eleitoral Brasileiro*. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.
- LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- LEAL, V. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.
- KINZO, M. D. G. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB*. São Paulo: Editora Sumaré, 1988.
- KRAUSER, Silvana. Uma análise comparativa das estratégias eleitorais nas eleições majoritárias (1998-2002): coligações eleitorais X nacionalização dos partidos e do sistema partidário brasileiro. In. KRAUSER, S.; SCHMITT, R. *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo, Ed. Unesp, 2005.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1996.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997.
- OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo, Edusp, 2001.

PANEBIANCO, A. *Modelos de Partidos: organização e poder nos partidos políticos*. Trad. de Denise Agostinetti. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2004.

SADEK, M. T. *A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. Pesquisa nº 4. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995.

SCHMITT, R. *Partidos políticos no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2000.

SKIDMORE, T. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1988.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multipartidarismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, jun. 1997.