



CAMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° _____, DE 2011.

(Do Sr. Ronaldo Caiado e outros)

Acrescenta o parágrafo 4º do art. 56 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º. O art. 56 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 56.....

.....
§ 4º. Na hipótese do parágrafo 1º, serão convocados os suplentes mais votados sob a mesma legenda e, no caso de suplentes filiados a partidos políticos que concorreram coligados, os mais votados sob a mesma coligação.

Art. 2º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.



JUSTIFICATIVA

Como ensina Adriano Soares da Costa, a coligação "é *uma integração de forças partidárias para a obtenção do mesmo objetivo: a vitória nas urnas e a hegemonia no poder*"¹. Considerados, pois, esses dois objetivos, os partidos políticos podem celebrar coligações, as quais se apresentam como entes jurídicos com direito e deveres durante todo o processo eleitoral¹.

A Lei das Eleições – Lei nº. 9.504/97 – estabelece, em seu artigo 6º, as regras básicas para a formalização de coligações e, no seu § 1º, assim prevê:

"§ 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".

(sem destaque no original)

De se ver, pois, que é ínsito à coligação que ela funcione

¹ COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*.



como uma única agremiação. Como prelecionam Walber de Moura Agra e Francisco Queiroz Cavalcanti²,

“(...) Desde quando coligados, os partidos políticos abdicam da sua própria individualidade, para formação de um só ente, não podendo haver diferenciação que forneça tratamento privilegiado a qualquer das agremiações que dela fazem parte. A coligação não é um amontoado de partidos políticos, mas a junção de dois ou mais que fazem um só, ainda que provisoriamente. Lourival Serejo afirma que a temporariedade é a característica maior das coligações. Paralelamente a essa, deve-se também, afirmar que a unicidade jurídica da coligação é outra de suas características. Esse fator de unicidade da coligação é determinado expressamente pela lei, ao afirmar que deve funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato de interesses interpartidários. (...)”

Pois bem, o princípio da unicidade que timbra a formalização e a existência das coligações no Brasil é emanação direta da legislação aplicável à espécie.

Observe-se, a título de ilustração, que, em razão da sobredita unicidade, as coligações devem ter denominação própria, o que, nos termos do art. 6º, § 1º-A, da Lei das Eleições, poderá ser a junção de todas as siglas dos partidos que a integram ou qualquer outra denominação que espelhe sua ideologia política. A finalidade da norma, no particular, não

¹ TELES, Ney Moura. *Direito Eleitoral: comentários à lei nº 9.504, de 30-9-97.*

² AGRA, Walber de Moura. *Comentários à nova lei eleitoral: lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009.* Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 20.



é outra senão, em reforço ao princípio da unicidade, impedir que a denominação da coligação seja utilizada para a promoção pessoal de um determinado candidato ou de um partido político em desfavor dos demais.

Outro exemplo digno de nota se refere à propaganda eleitoral, uma vez que na linha do que prevê o § 2º do art. 6º da Lei das Eleições,

“(...) para eleição majoritária, a coligação usará, obrigatoriamente, sob sua denominação, as legendas de todos os partidos que a integram; na propaganda para eleição proporcional, cada partido usará apenas sua legenda sob o nome da coligação”.

O mesmo se diga em relação ao tempo da propaganda eleitoral, uma vez que¹

“O tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita pertence à coligação, ela não é dos partidos políticos que a compõem. O tempo da propaganda eleitoral da coligação é formado pela junção dos tempos dos partidos nos horários eleitoral gratuito. Justamente por ser da própria coligação e não mais dos seus partidos políticos, a distribuição deve ser decisão equânime entre os membros.

(...)”

¹ AGRA, Walber de Moura. Ob. cit., p. 21.



Certo, porém, que as situações acima destacadas se circunscrevem ao período eleitoral. Todavia, não é menos certo que há outras situações — também representativas da unicidade das coligações — que dimanam consequências jurídicas que transcendem — e muito — o período eleitoral.

Relembre-se, aqui, que, representando grupos de partidos em um só, cabe às coligações velar pelos interesses das agremiações componentes. Nessa medida, a jurisprudência da mais alta Corte Eleitoral brasileira vem reconhecendo legitimidade ativa às coligações para, mesmo após o período eleitoral, e sem prejuízo da atuação isolada dos partidos que a integravam, propor ações previstas na legislação eleitoral. Numa clara demonstração de que, de um lado, a dissolução das coligações coincide com o término do período eleitoral, mas que, do outro, é impossível negar que a formalização das coligações produz consequências jurídicas para além do mencionado período.

Sobre o tema, impende trazer à colação a ementa do RESPE 36.398-AgR, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJE de 24.06.2010, *verbis*:

“Investigação judicial. Legitimidade ativa. Coligação.

- 1. A coligação é parte legítima para propor as ações previstas na legislação eleitoral, mesmo após a realização da eleição, porquanto os atos praticados durante o processo eleitoral podem ter repercussão até após a diplomação.**
- 2. Com o advento das eleições, há legitimidade concorrente entre a coligação e os partidos que a compõem, para fins de ajuizamento dos meios de impugnação na Justiça Eleitoral, em**



face da eventual possibilidade de desfazimento dos interesses das agremiações que acordaram concorrer conjuntamente.

3. Essa interpretação é a que melhor preserva o interesse público de apuração dos ilícitos eleitorais, já que permite a ambos os legitimados - partidos isolados ou coligações - proporem, caso assim entendam, as demandas cabíveis após a votação.

Agravo regimental a que se nega provimento.”

Outra expressão — e talvez a mais importante — do chamado princípio da unicidade das coligações diz com o cômputo dos votos para as eleições proporcionais, ou seja, na determinação dos quocientes eleitoral e partidário.

Como se sabe, o estabelecimento dos chamados quocientes eleitoral e partidário encontra previsão nos artigos 106, 107 e 108 do Código Eleitoral, nesses termos:

“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.”

“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.”**

(sem destaque no original)

Assim, é dever da Justiça Eleitoral, num primeiro momento, definir quais os partidos e/ou coligações que têm o direito de ocupar as vagas em disputa nas eleições proporcionais. Após, passa-se à definição do número inicial de vagas que cabe a cada partido ou coligação que haja alcançado o quociente eleitoral. **Valendo destacar que, no caso das coligações, como são computados, para fins do estabelecimento dos quocientes eleitoral e partidário, os votos a ela atribuídos, chega-se ao número de vagas pertencentes à coligação, e não aos partidos que a compõem.**

Comentando o sistema proporcional brasileiro, Paulo Henrique dos Santos Lucon e José Marcelo Menezes Vigliar enfatizam que, nesse sistema eleitoral, a definição das cadeiras no parlamento é fixada segundo a votação obtida pela legenda — caso haja concorrido isoladamente — ou à coligação¹. Confira-se:

“(...) O que é comum no sistema eleitoral proporcional brasileiro, em que ele obedece, no tocante à definição do número de cadeiras conquistadas pelo partido ou coligação em cada uma das casas legislativas anteriormente mencionadas, o número obtido por pelo partido ou coligação.

(...)

¹ LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Código eleitoral interpretado: normas eleitorais complementares. São Paulo: Atlas. 2010, p. 155.



O critério para definição do número de cadeiras que o partido ou coligação haja conquistado será a soma de todos os votos nominais obtidos por cada candidato registrado por um partido ou coligação, acrescidos dos votos atribuídos exclusivamente às legendas partidárias (isso nas eleições que obedecem ao sistema proporcional).

(...)"

(original sem destaque)

Desse modo, não se pode ter como válida uma interpretação que, a pretexto de fazer valer os precedentes do c. Supremo Tribunal Federal relacionados à fidelidade partidária (Consultas TSE nº 1.398, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha e TSE nº 1.439, Rel. Min. Caputo Bastos e Mandados de Segurança STF nº 26.602, 26.603 e 26.604, Rel. Min. Eros Grau, Celso de Mello e Carmen Lúcia, respectivamente), desconsidera integralmente o fato de que a formalização das coligações desencadeia consequências jurídicas para além do período eleitoral, como é o caso, exatamente, do cômputo dos votos atribuídos à coligação na determinação dos quocientes eleitoral e partidário.

Assim, não parece lógica a tese — hoje em ebullição — segundo a qual, de uma banda, para fins do estabelecimento dos quocientes eleitoral e partidário, homenageia o instituto da coligação, mas que, do outro, de maneira paradoxal, advoga que as vagas não pertencem à coligação, mas aos partidos, isoladamente.

Essa tese, como visto, acima ignora o princípio da unicidade das coligações, o qual possui emanações que ultrapassam até mesmo os limites temporais do período eleitoral. **Deveras, não se pode**



perder de vista que o mandato eletivo obtido pelo sistema proporcional pertence, sim, ao partido político, e o “partido político”, quando ele estiver coligado, é a própria coligação. O princípio da unicidade da coligação, com o devido respeito, não autoriza conclusão diversa.

Acresce que a tese acima mencionada gera, ainda, mais um problema de ordem prática, o qual foi muito bem retratado pela Segunda-Vice Presidência da Câmara dos Deputados no Ofício OF. 2VIPR/COR N° 001 /2011 — parecer no “caso Natan Donadon” — encaminhado à Mesa Diretora¹. Confira-se:

“(…)

10. Outro problema diz respeito à conduta a ser adotada na hipótese de não haver suplente do partido a ser convocado diante, por exemplo, de uma eventual nomeação do titular para um dos cargos a que se refere o art. 56, I, da Constituição Federal. Nesse caso não há vaga, e a Constituição determina que seja convocado um suplente. Qual será? Um suplente de outro partido da coligação? Ou simplesmente não se convoca qualquer suplente, à revelia do art. 56, § 1º, da Constituição, e em prejuízo da representação do Estado a que pertencer o parlamentar afastado?

11. E se não houver suplente do partido a ser convocado em caso de vaga (renúncia, falecimento, perda do

¹ A respeito do MS 28.988, importa referir que o Deputado Federal Agnaldo Muniz mudou de partido, filiando-se, inclusive, a uma agremiação que não fazia parte da coligação na qual ele ocupava vaga de suplente, tendo ainda disputado — sem sucesso — eleição por esse novo partido (o PSC) ao Senado Federal. O caso, portanto, é, também por esse ângulo, totalmente diverso do tratado no presente *mandamus*, uma vez que nenhum dos suplentes



mandato)? Parece inadequado convocar eleições para preenchê-la, nos termos do art. 56, § 2º, uma vez que o que está em jogo é a manutenção do direito *do partido* à vaga, e o dispositivo constitucional em tela busca tão-somente garantir a representatividade das bancadas de cada Estado na Câmara dos Deputados. Isto é, não necessariamente será eleito um candidato da mesma sigla do parlamentar que deixou definitivamente o mandato, abrindo a vaga.

(...)"

Nesse diapasão, com o fito de explicitar o direito já previsto no ordenamento jurídico brasileiro (art. 112 do Código Eleitoral c/c art. 4º da Lei nº 7.454/85¹), reforçando o critério normativo objetivo que homenageie o instituto das coligações partidárias, é que apresentamos a presente proposta de emenda constitucional que esperamos seja aprovada pelos nobres Pares.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2011.

Deputado Federal RONALDO CAIADO
DEM/GO

do DEM mudou de partido após o resultado das eleições.

¹ **Código Eleitoral :**

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.

Lei nº 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.