



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

## ACÓRDÃO

**CONSULTA (11551) Nº 0600591-69.2021.6.00.0000 (PJe) – BRASÍLIA –  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR:** MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI

**CONSULENTE:** WALDIR SOARES DE OLIVEIRA

**ADVOGADA:** CRISTIANE DE FREITAS BUENO AZEVEDO (OAB/GO 37924-A)

CONSULTA. COLIGAÇÕES PARA AS ELEIÇÕES DE GOVERNADOR DE ESTADO E SENADOR DA REPÚBLICA. AUTONOMIA PARTIDÁRIA. PREVALÊNCIA. OBSERVÂNCIA DA REGRA DA HORIZONTALIDADE. INEXIGIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL.

1. Os arts. 6º da Lei 9.504/1997 e 91, § 3º, do Código Eleitoral, quando interpretados sob o prisma da autonomia prevista no art. 17, § 1º, da Constituição, não impõem a regra de horizontalidade de coligações.

2. Partidos políticos e federações coligadas para a eleição de Governador podem lançar, de maneira isolada ou em consórcios distintos, formados entre si ou com terceiras agremiações ou federações, candidatura ao cargo de Senador da República.

3. Consulta conhecida, respondendo-se negativamente à primeira questão e afirmativamente à segunda e à terceira.

## RELATÓRIO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Trata-se de consulta submetida a este Tribunal Superior Eleitoral – TSE, com base no art. 23, XII, do Código Eleitoral, pelo Deputado Federal Waldir Soares de Oliveira (PSL/GO), a respeito da formação de coligações para as eleições majoritárias ocorridas nos Estados (art. 17, § 1º, da CF, art. 6º da Lei 9.504/1997 e art. 91, § 3º, do Código Eleitoral), nos seguintes termos:

“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?”.

Em parecer, a Assessoria Consultiva – Assec, em suma, opina por:

“3.1 Responder 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, nos termos do art. 6º da Lei das Eleições e da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral; e

3.2 Responder positivamente ao segundo e terceiro questionamentos.” (ID 157313334).

Instada a manifestar-se, a Procuradoria-Geral Eleitoral propõe, em síntese, que a primeira indagação seja respondida de modo a ser possível apenas “a formação de uma coligação majoritária na mesma circunscrição”. Opinou, ainda, que se deveria responder afirmativamente às demais questões. O parecer está assim ementado:

“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.

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 à vaga no Senado” (ID 157527342).

É o relatório.

## VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator):  
Preliminarmente, observo que a pretensão do consulente atende aos requisitos formais estabelecidos por esta Corte Superior na Consulta Eleitoral 060017623/DF, Rel. Min. Edson Fachin, a saber: (i) é subscrita por autoridade com jurisdição federal; (ii) aborda matéria eleitoral em sentido estrito; e (iii) não está vinculada a casos concretos.

Pois bem. O consulente indaga, fundamentalmente, se a formação de coligação para o pleito de Governador constitui fator impeditivo para que as agremiações que a integram formem alianças distintas ou lancem candidaturas próprias ao Senado Federal. Mais especificamente, pergunta se os partidos políticos coligados para a eleição ao Governo do Estado:

- (i) devem reproduzir a mesma aliança para o pleito de Senador da República (questão 1); ou
- (ii) podem lançar, isoladamente, candidatura para o Senado (questões 2 e 3).

A dúvida quanto aos contornos do regime de coligações a ser observado na circunscrição eleitoral dos Estados não é nova, tendo sido submetida ao Tribunal Superior Eleitoral por diversas vezes desde a edição da Lei 9.504/1997.

Em seu primeiro pronunciamento, ocorrido no ano de 1998, em resposta à Cta 382/DF, de relatoria do Ministro Néri da Silveira, esta Corte Superior debruçou-se sobre o art. 6º da Lei das Eleições, com a seguinte redação:

“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”.

Na ocasião, firmou-se o entendimento segundo o qual a norma

somente autorizava uma única coligação para o pleito majoritário, ou seja, “ou só para Governador, ou só para Senador, ou para ambos” (Cta 382/DF, Rel. Min Néri da Silveira).

Segundo a compreensão prevalente à época, o dispositivo em questão previu a “pluralidade de coligações para a eleição proporcional; não, porém, para o pleito majoritário” (Cta 382/DF, Rel. Min Néri da Silveira). Entendeu-se, ainda, que a simples possibilidade de formar-se mais de uma aliança partidária para concorrer ao Governo e ao Senado inviabilizaria a parte final da regra que permitia a criação de consórcios múltiplos para as eleições proporcionais, desde que adstritos aos “partidos que integram a coligação para o pleito majoritário” (art. 6º, *caput*, da Lei 9.504/1997, em sua redação original).

Vale registrar que, já naquela ocasião, o TSE reconheceu que os partidos coligados para a eleição para Governador poderiam lançar candidato próprio ao Senado, uma vez que, nesse contexto, “não há falar em coligação” (Cta 382/DF, Rel. Min Néri da Silveira).

Sem maior verticalidade, a mesma interpretação foi adotada nos pronunciamentos que se seguiram até meados do ano de 2010, *verbi gratia*: Cta 39685-93/DF, Rel. Min. Fernando Gonçalves; REspe 154-19/DF, Rel. Min. Eduardo Ribeiro; e Cta 733-11/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia.

Ocorre que, no interregno de aproximadamente doze anos contado daquelas decisões, a Emenda Constitucional 52/2006 alterou a redação do art. 17, § 1º, da Constituição, para incluir, de modo expresso, no âmbito da autonomia dos partidos políticos, a possibilidade de **“adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais”**.

A inovação constitucional, embora promovida em 2006, somente veio a ser debatida no TSE no ano eleitoral de 2010, quando foram examinadas as perguntas formuladas na Cta 636-11/DF, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, e, na sequência, as questões apresentadas na Cta 729-71/DF e Cta 1196-50/DF, ambas de relatoria do Ministro Hamilton Carvalhido.

Na resposta às indagações constantes da Cta 636-11/DF, esta Corte Superior manteve o posicionamento tradicional, assentando, pelo voto do Ministro Henrique Neves, que o novo texto constitucional “não alcança a horizontalidade das coligações, que está no artigo 6º da Lei nº 9.504/1997”.

Nas duas oportunidades seguintes, quais sejam, na apreciação da Cta 721-71/DF e da Cta 1196-50/DF, no entanto, o Ministro Marco Aurélio, por meio de voto-vista, divergiu do então Relator, para assentar que a novel redação da Constituição havia conferido maior abrangência à autonomia dos partidos, fazendo-a alcançar expressamente a “feitura de coligações” e, em consequência, tornou possível “existirem coligações diversas, presentes a governança e o Senado”.

Conquanto isolada na resposta que propôs à Cta 1196-50/DF, a posição dissidente acabou sendo perfilhada pelo Ministro Arnaldo Versiani na Cta 729-71/DF, dando causa a uma discussão mais aprofundada no bojo do referido procedimento.

Ao se alinhar à divergência, o Ministro Versiani destacou que a Justiça Eleitoral não poderia limitar a autonomia partidária assegurada no texto constitucional. Enfatizou que eventual incoerência de “um partido político que faz coligação para lançar candidato ao governo e outra coligação, diversa, para senador, é questão para o partido resolver com o seu eleitorado”.

Aderindo à interpretação exposta em voto proferido pelo Ministro Henrique Neves, a Ministra Cármen Lúcia considerou que a EC 52/2006 não pretendeu “abolir o regime de coligações partidárias em vigor desde 1997”. Embora reconhecendo a inegável ampliação da autonomia dos partidos, consignou que ela, de fato, existia, “mas para que pudessem firmar coligações diversas em circunscrições diversas”.

Os fundamentos nos quais a Ministra Cármen Lúcia se apoiou foram os seguintes:

- (i) a alteração do texto constitucional pretendeu apenas abolir a verticalização das coligações;
- (ii) a autonomia partidária não é absoluta, sujeitando-se à disciplina prevista na legislação eleitoral para a formação de coligações;
- (iii) a inclusão do § 4º no art. 6º da Lei das Eleições, promovida em 2009 pela Lei 12.034, reforçou o regime das coligações vigente, ao afirmar que a coligação não tem legitimidade para “atuar de forma isolada no processo eleitoral”; e
- (iv) o propósito do art. 6º da Lei 9.504/1997 é assegurar a transparência para o eleitor, evitando que partidos atuem simultaneamente como aliados e rivais na mesma disputa majoritária.

Ainda naquela sessão – da qual tive a honra de participar –, externei a compreensão de que o desígnio do constituinte derivado foi mesmo o de alargar as raias da autonomia partidária, conferindo às agremiações políticas a liberdade de formar – e a responsabilidade de sustentar – coligações diferentes para os pleitos majoritários ocorridos dentro da circunscrição estadual.

Nada obstante, encontrando-se a Corte já próxima do fim do prazo reservado às convenções partidárias, e havendo até ali confirmado, em pronunciamentos muito recentes, orientação em sentido contrário, concluí que uma alteração da jurisprudência àquela altura militarista contra a segurança jurídica do pleito. Assim, com o compromisso de repensar a questão, filiei-me à maioria para manter o posicionamento consagrado nos precedentes anteriores.

Os termos dessa resposta foram depois confirmados por esta Corte em decisão monocrática proferida nas eleições de 2018 pelo Ministro Edson Fachin, no REspe 0600867-18/PA, do qual foi relator. Contudo não há registro de que o assunto tenha sido por outra vez debatido em Plenário.

A jurisprudência tradicional deste Tribunal Superior, como se vê, tem se apoiado em duas ideias estruturantes, bem sintetizadas na tese jurídica segundo

a qual a autonomia partidária, não sendo absoluta, conforma-se à regra de horizontalidade prevista na **redação primitiva** do art. 6º da Lei 9.504/1997.

A regra de horizontalidade, convém sublinhar, foi originalmente extraída daquele dispositivo legal a partir de uma interpretação lógico-jurídica com o intuito de preservar a integridade do texto. Depois, o entendimento foi reforçado mediante uma exegese teleológica, que recolheu da norma o propósito de preservar a coerência entre as coligações.

Essa compreensão, contudo, a meu juízo, merece ser revista, pelas razões que passo a apontar.

Início registrando a promulgação da Emenda Constitucional 97/2017, que, ao alterar o § 1º do art. 17 da vigente Carta Magna, estabeleceu o seguinte:

“Art. 17 [...]”

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações **nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais**, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária” (grifei).

Como se vê, o legislador constituinte derivado, de maneira inequívoca, estabeleceu novos parâmetros para a formação de coligações. Com efeito, se, por um lado, vedou a criação de alianças para as eleições proporcionais, por outro, estabeleceu um vetor de liberdade para a formação de coligações para os pleitos majoritários.

De forma concatenada com esse paradigma, a Lei 14.211/2021 alterou o art. 6º da Lei das Eleições, a fim de conformá-lo à nova dicção constitucional. A modificação, que se limitou a excluir a parte final do artigo, resultou na redação abaixo transcrita:

“Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária”.

De modo simultâneo, a Lei 14.211/2021 incluiu o § 3º ao art. 91 do Código Eleitoral, *in verbis*:

“Art. 91. [...]

§ 3º É facultado aos partidos políticos celebrar coligações no registro de candidatos às eleições majoritárias”.

Diante dessas alterações legislativas, cumpre tecer algumas considerações adicionais, as quais explico a seguir.

Conforme visto acima, a redação original do citado art. 6º, que regulava, a um só tempo, a formação de coligações para os cargos majoritários e proporcionais, **autorizava, taxativamente, a formação de alianças nos pleitos proporcionais**, de forma, inclusive, a permitir subcoligações.

O legislador ordinário, no entanto, conhecedor tanto da redação original do dispositivo quanto da jurisprudência que se formou nesta Corte a partir dela, optou por deixar claro, na nova redação do art. 6º, **que, agora, estão autorizadas apenas as coligações para as eleições a cargos majoritários**, quedando silente quanto à limitação existente na redação primitiva do dispositivo.

Não se está, convém enfatizar, diante de uma lacuna legal, mas de uma opção válida do legislador em permitir a associação de partidos que disputam as eleições majoritárias dentro de uma mesma circunscrição.

Repito. O legislador reformador, apesar de dispor da faculdade de prestigiar a regra primitiva, incluindo-a, expressamente, na redação do artigo, limitou-se a suprimir toda a sua parte final, que originalmente a contemplava. Na verdade, está-se diante de um silêncio eloquente, o qual foi ainda reforçado, quanto ao seu significado, pela inclusão do § 3º no art. 91 do Código Eleitoral que, de igual modo, não faz alusão à regra da horizontalidade.

Essas considerações, a toda a evidência, não levam à conclusão de que existe no Brasil uma autonomia partidária ilimitada. O art. 17, § 1º, da Carta

Magna, de fato, não confere liberdade plena e irrestrita aos partidos políticos, mas condicionada, segundo o Supremo Tribunal Federal, “aos princípios do sistema democrático-representativo e do pluripartidarismo” (Tribunal Pleno. MC-ADI 5.311/DF, Rel. Min, Cármen Lúcia).

Não é menos certo, por outro lado, que o postulado da autonomia partidária, além de possuir assento constitucional, tem inegável relevância jurídico-política, e, por isso mesmo, somente pode ser relativizado quando as restrições à sua aplicação resultarem de texto legal expresso e inequívoco.

Dito isso, reafirmo que não mais subsiste no art. 6º da Lei 9.504/1997 qualquer regra de exceção que permita concluir pela horizontalidade das coligações, sobretudo após as alterações que foram promovidas pela Lei 14.211/2021.

Nem se argumente que a redação do § 4º do art. 6º da Lei 9.504/1997 empresta suporte à tese de que persiste limitação à formação de alianças partidárias nas eleições para os cargos majoritários disputados na circunscrição dos Estados.

Diz o dispositivo:

“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”.

A referida norma simplesmente estabelece que a atuação de determinada coligação majoritária deverá ocorrer de maneira unificada, o que seguirá acontecendo ainda que se formem coligações distintas para Senador e Governador.

De outra parte, também não vejo como, perscrutando a *mens legis* da norma sob exame, extrair dela a regra de horizontalidade, muito embora tenha

por louvável o zelo de alguns intérpretes com a coerência e a simetria das alianças partidárias.

Não há dúvida que se mostra legítimo esperar que os partidos políticos se alinhem nos diferentes pleitos eleitorais de que participam explicitando, de modo firme e transparente, os valores que suportam o consórcio político que publicamente se comprometem a integrar e sustentar. Penso, porém, que essa obrigação não é suficiente para excepcionar o princípio constitucional da autonomia partidária.

A exegese do art. 6º da Lei 9.504/1997 – realizada à luz da liberdade conferida pela Constituição aos partidos políticos para adotar o “regime de suas coligações eleitorais” – não permite inferir da expressão “dentro da mesma circunscrição” qualquer limitação à sua autonomia excogitada a partir de uma interpretação extensiva da norma.

Em abono dessa assertiva, trago à colação a precisa conceituação técnica do termo “circunscrição”, veiculada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, no exame da Cta 715/DF, de relatoria do Ministro Garcia Vieira. Confira-se:

“Circunscrição’, aí, não é uma entidade geográfica: é jurídica. A cada esfera de eleição — e **só para o efeito dela** — corresponde uma circunscrição” (grifei).

Convém assentar nesse passo, que os pleitos para o Governo do Estado e para o Senado Federal têm, cada qual, a sua própria identidade, sendo, por isso mesmo, independentes do ponto de vista jurídico. A legalidade ou a nulidade que afete um deles não repercute necessariamente no outro. O fato de serem levados a efeito na mesma circunscrição (do Estado) – e de se referirem a um mesmo sistema eleitoral (o majoritário) – é meramente circunstancial.

Embora coincidentes quanto os aspectos acima destacados, considero que são duas – e distintas – as eleições para Governador e Senador, razão pela qual não depreendo do texto do art. 6º da Lei 9.504/1997 – nem da opção do legislador por grafar a expressão “eleição majoritária” no singular – a

obrigatoriedade de formar-se uma única coligação para ambas.

Por último, mas não menos importante, penso que o papel reservado a este Tribunal Superior não é o de substituir o juízo do eleitor, concluindo, em lugar dele, que a formação de consórcios partidários distintos para as eleições de Governador e Senador afigura-se nociva ou desaconselhável. Afinal, ao eleitor – e a ninguém mais – incumbe avaliar e julgar a coerência ideológica e programática das agremiações que disputam o seu voto a cada eleição. E aos partidos políticos, de seu turno, compete a defesa dos postulados e das ações que propõem implementar.

Entendo que a Justiça Eleitoral, ao zelar para que a propaganda eleitoral a ser realizada pela coligação exiba, “obrigatoriamente, sob sua denominação, as legendas de todos os partidos que a integram” (art. 6º, § 2º, da Lei 9.504/1997), já cumpre a contento o seu papel. É dizer, cuida para que o eleitor tenha as informações de que precisa para formar sua soberana convicção.

Em resumo, os arts. 6º da Lei 9.504/1997 e 91, § 3º, do Código Eleitoral, quando interpretados sob o prisma da autonomia prevista no art. 17, § 1º, da Constituição, não impõem a regra de horizontalidade de coligações. Disso se conclui **que é permitido aos partidos coligados para a eleição ao Governo do Estado lançar – isolados ou em consórcios distintos entre si ou com terceiras agremiações – candidaturas ao cargo de Senador da República.**

Reputo importante esclarecer, desde logo, que essa mesma liberdade associativa haverá de ser conferida às federações, nos termos do art. 6º-A da Lei 9.504/1997, que assim dispõe:

“Art. 6º-A **Aplicam-se à federação** de partidos de que trata o art. 11-A da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), **todas as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições**, inclusive no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes” (grifei).

Este Tribunal Superior, a propósito, alterou recentemente a Res.-

TSE 23.609/2019 – que disciplina a escolha e o registro de candidatas e candidatos às eleições – para incluir, expressamente, as federações na redação do art. 4º, que antes reproduzia a íntegra o art. 6º da Lei das Eleições, a qual, desde então, passou a dispor que:

“Art. 4º É facultado aos partidos políticos **e às federações**, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações apenas para a eleição majoritária” (grifei).

Com base nessas ponderações, meu voto é no sentido de responder negativamente à primeira indagação e afirmativamente à segunda e à terceira, determinando-se o envio de cópia deste acórdão aos Tribunais Regionais Eleitorais, considerado o efeito vinculante das consultas de que trata o art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, aportado pela Lei 13.655/2018, ressalvada ulterior deliberação desta Corte especializada sobre o tema.