

LIBERDADE PARTIDÁRIA COMO VIÉS INTERPRETATIVO DO ARTIGO 8º DA LEI Nº 9.504/97

Rafael Nagime *

RESUMO

Calcada na importância alcançada pelos partidos políticos nas democracias modernas, a Constituição da República positivou a liberdade partidária como forma de manter este player do processo democrático afastado das ingerências indevidas do Estado. Todavia, a concessão de tal liberdade não revela total ausência de submissão ao ordenamento jurídico, estando as agremiações sujeitas às normas legitimamente postas, dentre as quais se encontra a regra que estabelece o prazo no qual deverão os partidos deliberar sobre eventual coligação para a disputa das eleições [art. 8º da Lei 9.504/97], a qual, segundo interpretação conferida pelo Tribunal Superior Eleitoral, admite a inclusão de novos partidos na coligação mesmo após o prazo legal [5 de agosto], exigindo-se, para tanto, que a possibilidade de inclusão conste expressamente das respectivas atas das convenções. Porém, o que se busca fixar com o presente ensaio é o fato de ser a “autorização expressa” um simples critério de avaliação, que não pode ser maior e mais importante do que o fundamento que possibilita a aplicação do citado alargamento de prazo – que é garantir o máximo respeito à vontade dos partidos na formação de suas coligações, aplicando-se a legislação na máxima extensão pretendida e em perfeita harmonia com o princípio da liberdade partidária, devendo se exigir, para a aplicação do alargamento do citado prazo, a comprovação da inequívoca vontade de coligar.

Palavras-chave: Liberdade partidária. Coligação. Limitação temporal. Critério de avaliação.

* Advogado. Procurador do Município de São João da Barra – RJ. Professor de Direito Eleitoral. Especialista em Direito Constitucional – Estácio. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral (IBRADE).

ABSTRACT

Based on the importance reached by political parties in modern democracies, the Constitution of the Republic posited party liberty as a means of keeping this player of the democratic process away from undue interference by the State. However, this freedom granted is not revealed in total absence of submission to the legal system, and the associations are subject to the legitimately laid rules, among which lies the rule that establishes the deadline in which parties should deliberate on a possible electoral alliance contest [art. 8 of Law 9.504/97], which, according to the interpretation given by the Higher Electoral Court, admits the inclusion of new parties in the coalition even after the legal deadline [August 5], requiring that the possibility of inclusion shall be set out explicitly in the respective minutes of the conventions. However, what is sought to establish with this essay is the fact that “express authorization” is a simple evaluation criterion, which cannot be greater and more important than the foundation that allows the application of the aforementioned extension of time - which is to guarantee maximum respect for the desire of the parties in the formation of their electoral alliance, applying the law to the maximum extent intended and in perfect harmony with the principle of partisan liberty, and requiring, for the application of the extension term, the unequivocal desire to electoral alliance.

146

Keywords: Party liberty. Coalition. Temporal limitation. Evaluation criterion.

1 INTRODUÇÃO

A legislação eleitoral elenca uma série de formalidades a serem atendidas para a formação das coligações partidárias. Entre estas formalidades existe uma limitação de caráter temporal, prevendo a lei, por meio da norma positivada no artigo 8º da Lei nº 9.504/97, o período exato para o nascimento das coligações:

Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata

em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, publicada em vinte e quatro horas em qualquer meio de comunicação.²

Apesar da clareza da regra posta, a jurisprudência pátria, buscando melhor colmatar o processo eleitoral, cristalizou entendimento permitindo a ultimação das coligações em data posterior à acima especificada.

É justamente neste ponto que reside o objetivo central do presente trabalho, o qual, após realizar uma breve análise sobre a importância dos partidos políticos, buscará demonstrar ser a liberdade partidária o fundamento central do entendimento firmado, conclusão que, longe de possuir caráter meramente acadêmico, traz consequências práticas diretas ao processo eleitoral.

2 PARTIDOS POLÍTICOS: IMPORTÂNCIA E LIBERDADE

Inicialmente os partidos políticos foram reprimidos e tomados como mecanismos nefastos de participação democrática, pensamento que se inverteu por completo, entendendo-se hodiernamente ser a democracia praticamente impossível sem a existência dos partidos políticos, conforme explicitado pelo sempre didático Professor Paulo Bonavides:

A história dos partidos políticos nos revela como a princípio foram eles reprimidos, hostilizados e desprezados, tanto na doutrina como na prática das instituições.

Não havia lugar para o partido político na democracia, segundo deduziam da doutrina de Rousseau os seus intérpretes mais reputados. Hoje, entende-se precisamente o contrário: a democracia é impossível sem os partidos políticos.³

Tal importância ganha contornos ainda mais claros diante das regras impostas pelo ordenamento jurídico pátrio, o qual exige para a disputa das eleições que o candidato esteja vinculado a um partido político, inexistindo no Brasil as chamadas candidaturas avulsas.

A Constituição Cidadã em vários momentos evidencia a importância dos partidos políticos em nível constitucional e metajurídico.

De acordo com o dispositivo constitucional insculpido no art. 14, §3º,

2 BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 14 jan. 2017.

3 BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 376-377.

constitui um dos requisitos para a candidatura aos pleitos eleitorais – condição de elegibilidade – a filiação partidária, cabendo, portanto, aos partidos políticos um papel indelével na representação política no Brasil.⁴

Deste modo, somente aqueles cidadãos filiados a uma agremiação partidária poderão disputar a eleição e, assim, fecha-se por completo o ciclo de importância dos partidos políticos, os quais, seja na teoria, seja na prática, são imprescindíveis à concretização da democracia, posto que, como explicitado pelo Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, nas democracias modernas, o método democrático é a eleição (tanto que autores como Schumpeter a resumem a eleições livres). Não se aceita a atribuição do poder senão a quem tenha sido escolhido pelo povo em eleição.⁵

Ao definir o instituto da eleição e a sua relação direta com a democracia, o Mestre José Afonso da Silva assevera:

148

A eleição, modernamente, não passa de um concurso de vontades juridicamente qualificadas visando operar a designação de um titular de mandato eletivo. 'As eleições [escreve Nils Diederich] são procedimentos técnicos para a designação de pessoas para um cargo (outras maneiras de designação são a sucessão, a cooptação, a nomeação, a aclamação) ou para a formação de assembleias. Eleger significa, geralmente, expressar uma preferência entre alternativas, realizar um ato formal de decisão'. Mas, nas democracias de partido e sufrágio universal, elas tendem a ultrapassar essa pura função designatória, para transmutarem-se num instrumento pelo qual o povo adere a uma política e confere seu consentimento, e, por consequência, legitimidade, às autoridades governamentais. É o modo pelo qual o povo, nas democracias representativas, participa na formação da vontade do governo. Aliadas a outras técnicas participatórias, as eleições desempenham papel importante na realização do princípio democrático.⁶

Resta claro, portanto, o liame indissolúvel entre partidos, eleição e democracia.

4 AGRA, Walber de Moura. *Temas polêmicos do Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 95.

5 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 52.

6 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 372.

De nada adiantaria, porém, tamanha importância concedida aos partidos políticos na busca da consolidação do princípio democrático se não lhes fossem conferidas garantias de atuação apartadas das amarras do Estado.

Justamente por esta necessidade, o legislador constituinte assegurou aos partidos: existência, atuação e funcionamento livres, positivando o princípio da liberdade partidária no artigo 17, §1º, da Constituição da República:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

[...]

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.⁷

Em que pese livres para determinar seus caminhos e realizar suas escolhas, devem os partidos atender e respeitar as regras legitimamente postas, adequando-se e colaborando para o correto desenvolver do estado democrático de direito, como bem explicitado pela doutrina de Clèmerson Merlin Clève:

Se é certo, porém, que às próprias agremiações compete dispor sobre a respectiva estrutura interna, não é menos certo que pode a lei, respeitada a autonomia conferida pela Constituição, fixar determinadas pautas normativas para efeito de compatibilizar a liberdade partidária com outras disposições constitucionais de observância compulsória. Cumpre, então, deixar claro que a autonomia do partido o imuniza contra a interferência indevida do legislador ordinário, mas não o imuniza contra o atuar normativo do legislador compatível com os parâmetros fixados pela Constituição. De modo que, não se tratando de soberania, mas antes, de autonomia, pode, com efeito, o Poder Legislativo, observado sempre o núcleo essencial do conceito, introduzir, por meio de lei, parâmetros para a atuação partidária que servirão, inclusive, de base para a elaboração dos respectivos estatutos pelas agremiações. Não é outro, aliás, o caminho seguido pelo legislador brasileiro com a edição da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096, de 19.09.1995).⁸

7 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 mar. 2017.

8 CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade partidária e impeachment*: estudo de caso. Curitiba: Juruá, 2012. p. 20-21.

Importante salientar que a indigitada obediência à qual estão submetidos os partidos não se limita às regras de direito partidário, estendendo-se, também, a todo o conjunto de normas delimitadoras do processo eleitoral, como bem assere o doutrinador José Jairo Gomes:

Em sentido amplo, “processo eleitoral” significa a complexa relação que se instaura entre Justiça Eleitoral, candidatos, partidos políticos, coligações, Ministério Público e cidadãos com vistas à concretização do sacrossanto direito de sufrágio e escolha, legítima, dos ocupantes dos cargos público-eletivos em disputa. O procedimento, aqui, reflete o intrincado caminho que se percorre para a concretização das eleições, desde a efetivação das convenções pelas agremiações políticas até a diplomação dos eleitos.

[...]

É no âmbito do processo eleitoral que se realiza o controle de legitimidade das eleições, o qual, no sistema brasileiro, é confiado a um órgão especializado: a Justiça Eleitoral. A esta instituição incumbe a aplicação forçada das normas reguladoras do certame político, emitindo julgamentos fundados em tais normas.⁹

Neste iter, em que pese o princípio da liberdade partidária conferir amplo campo de conformação da vontade partidária, devem as agremiações, sob pena de serem inclusive alijadas do processo eleitoral, atentar para as normas delimitadoras do processo eleitoral.

3 LIMITAÇÃO TEMPORAL PARA A REALIZAÇÃO DAS CONVENÇÕES: LIBERDADE PARTIDÁRIA COMO VIÉS INTERPRETATIVO

Dentre todas as regras regentes do processo eleitoral, especificamente no que se refere ao tema de interesse do presente ensaio, o artigo 8º da Lei das Eleições obriga os partidos políticos, caso optem pela formação de coligações³ para a disputa eleitoral, a respeitarem a limitação temporal para o exercício de tal faculdade, ao determinar que as deliberações acerca da formação das coligações deverão ser realizadas entre os dias 20 de julho e 05 de agosto do respectivo ano da eleição.

Entretanto, como acima adiantado, o Tribunal Superior Eleitoral, em decisão amplamente seguida pelos demais aplicadores do direito, ao interpretar a aludida regra passou a admitir a viabilidade de inclusão de novos

⁹ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 308-309.

partidos na coligação mesmo após o referido prazo, exigindo, porém, que a possibilidade de inclusão conste expressamente das respectivas atas das convenções realizadas dentro do lapso temporal fixado pela lei, como se depreende da análise do voto proferido em 1º de outubro de 2016 no julgamento do RE nº 23308-TRE-RJ:

O artigo 8º da Lei 9.504/97 dispõe que as deliberações partidárias sobre a formação de coligações devem ser realizadas no período compreendido entre os dias 20 de julho a 05 de agosto do ano da eleição. Com efeito, é nesta oportunidade que as alianças políticas, muitas das vezes já pré-definidas consolidam-se, por meio da formação de coligações.

Ao interpretar a referida norma, o Tribunal Superior Eleitoral admite, ainda, a possibilidade de inclusão de novos partidos na coligação após o aludido período, exigindo, contudo, que tal possibilidade haja sido expressamente deliberada na convenção partidária realizada dentro do prazo legal.¹⁰

Nesse sentido, colaciona-se o seguinte precedente da Corte Superior:

ELEIÇÕES 2006. Recurso especial. [...] Inclusão de partido em coligação após o prazo para convenções. Viabilidade, desde que tenha sido registrada em ata a possibilidade de coligação futura com outros partidos. [...]

Havendo sido deliberado em convenção pela possibilidade futura de coligação com outros partidos, além daqueles expressamente mencionados, não se considera extrapolado o prazo estabelecido nos arts. 8º da Lei nº 9.504/97 e 7º da Res.-TSE nº 22.156, nem daquele previsto no art. 11 da Lei nº 9.504/97 na hipótese de inclusão de outros partidos, na coligação, após o prazo para convenções. [...].¹¹

Posta a questão, imperiosa uma explicação acerca dos fundamentos que sustentam o entendimento que tornou possível a inclusão de novos partidos em uma coligação mesmo após o último dia previsto no citado artigo 8º da Lei das Eleições, evitando-se, assim, a aplicação da jurisprudência de maneira equivocada.

Ao contrário do que se possa imaginar em uma leitura apressada da jurisprudência, a permissão de inclusão de novos partidos após o dia

10 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial nº 23308-TRE/RJ*. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/468860201/recurso-especial-eleitoral-respe-2330820166190225-seropedica-rj-117932016/inteiro-teor-468860217?ref=topic_feed>. Acesso em: 20 mar. 2017.

11 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 26818*. Acórdão de 2 jun. 2009. Relator Min. Joaquim Benedito Barbosa Gomes. *Diário de Justiça Eletrônico (DJE)*, 24 jun. 2009.

5 de agosto não busca salvaguardar a igualdade ou o direito de partidos adversários, mas, ao revés, procura atender em sua plenitude a liberdade partidária, preservando, em grau máximo, a vontade dos partidos integrantes de determinada coligação.

Não fosse este o entendimento, não haveria razão para a doutrina e a jurisprudência aceitarem que a prévia vontade dos partidos fizesse modificações na dinâmica das composições partidárias mesmo após o prazo legal, restando suficiente – para se garantir a igualdade entre os partidos – cumprir cegamente o prazo do discutido artigo 8º da LE.

É justamente a liberdade do partido em se organizar e guiar seus destinos que leva à possibilidade de se prestigiar a vontade partidária em detrimento do acatamento automático do prazo legal.

De outra monta, ao se aplicar o aludido entendimento jurisprudencial, há que se ter em mente ser a autorização expressa um mero critério de avaliação. A uma, por não existir qualquer regra da qual se possa extrair tal requisito de validade da coligação e, a duas, por não competir ao Poder Judiciário criar pressupostos de validade não elencados na legislação.

Desta feita, o que salta aos olhos é o fato de o julgador, ao se deparar com uma realidade que não prestigiava a melhor conformação do processo eleitoral, ter optado por uma interpretação sistemática da regra em comento.

Após explicitar consistir “o Processo Sistemático em comparar o dispositivo sujeito a exegese, com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto.”¹² o Mestre Carlos Maximiliano consigna:

O Direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma no seu lugar próprio.

[...]

Confronta-se a prescrição positiva com outra de que proveio, ou que da mesma dimanaram; verifica-se o nexó entre a regra e a exceção, entre o geral e o particular, e deste modo se obtêm esclarecimentos preciosos. O preceito, assim submetido a exame, longe de perder a própria individualidade, adquire realce maior, talvez inesperado.

[...]

O hermeneuta eleva o olhar, dos casos especiais para os princípios dirigentes a que eles se acham submetidos; indaga se, obedecendo

12 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 104.

a uma, não viola outra; inquire das consequências possíveis de cada exegese isolada. Assim, contemplados do alto os fenômenos jurídicos, melhor se verifica o sentido de cada vocábulo, bem como se um dispositivo deve ser tomado na acepção ampla, ou na estrita, como preceito comum ou especial.

Já não se admitia em Roma que o juiz decidisse tendo em mira apenas uma parte da lei; cumpria examinar a norma em conjunto: *Incivile est, nisi tota lege perspecta, una aliqua proposita, judicare, vel respondere* – é contra Direito julgar ou emitir parecer, tendo diante dos olhos, ao invés da lei em conjunto, só uma parte da mesma.¹³

Ora, não consistindo o Direito Eleitoral em um emaranhado disforme de regras e procedimentos, sendo, ao contrário, um sistema que se busca coerente e equânime, todas as regras e princípios nele inseridos devem interagir de maneira harmônica e contribuir para a organicidade do todo. Daí ter o aplicador do direito – extraíndo norma que adequa perfeitamente o prazo legal ao princípio da liberdade partidária – optado por permitir que se protraísse no tempo a concretização da vontade já posta no momento de realização das convenções.

É preciso ter em mente ser a “autorização expressa” somente um critério de avaliação, o qual não pode ser maior e mais importante do que o fundamento que possibilita a aplicação do citado alargamento de prazo – que é garantir o respeito à vontade dos partidos na formação de suas coligações, aplicando-se a legislação eleitoral na máxima extensão pretendida e em perfeita harmonia com o princípio da liberdade partidária, garantindo a manutenção de coerência ao processo eleitoral, evitando-se soluções diversas para casos nos quais a vontade de coligar era patente.

É justamente neste ponto que reside a pergunta fundante do presente ensaio:

Sendo *inequívoca a vontade de se coligar*, a ausência de autorização expressa na redação da ata de convenção é suficiente para se declarar a nulidade de uma coligação?

Com base em todo o defendido, deve ser a resposta necessariamente negativa. O que precisa ser demonstrado na busca de preservar a vontade e

13 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 104-105.

liberdade partidárias é a inequívoca vontade de coligar, não importando por qual meio de prova se atinja esta demonstração.

4 CONCLUSÃO

Hodiernamente não restam dúvidas quanto à importância dos partidos para a consolidação democrática, sendo a mesma traduzida, dentre outras normas, pela positivação constitucional do princípio da liberdade partidária.

Apesar de serem livres para guiar seus destinos, devem os partidos atender e respeitar o ordenamento jurídico posto.

Dentre as regras que os vinculam encontra-se a que delimita o prazo no qual deverão deliberar sobre eventual coligação para a disputa das eleições [art. 8º da Lei nº 9.504/97], regra que, ao ser interpretada pelo E. TSE gerou norma que passou a admitir a inclusão de novos partidos na coligação mesmo após o prazo legal [5 de agosto], exigindo-se, para tanto, que a possibilidade de inclusão conste *expressamente das respectivas atas das convenções*.

Com base neste quadro, o que se buscou delimitar no presente ensaio é o fato de ser a “autorização expressa” um mero critério de avaliação, o qual não pode ser maior e mais importante do que o fundamento que possibilita o alargamento de prazo – que é garantir o amplo respeito à vontade dos partidos na formação de suas coligações, aplicando-se a lei na máxima extensão pretendida e em perfeita harmonia com o princípio da liberdade partidária, devendo ser exigido, para tanto, somente a comprovação da *inequívoca vontade de coligar*.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. *Temas polêmicos do Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 mar. 2017.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 14 jan. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 26818. Acórdão de 2 jun. 2009. Relator: Min. Joaquim Benedito Barbosa Gomes. *Diário de Justiça Eletrônico (DJE)*, 24 jun. 2009.

_____. *Recurso Especial nº 23308-TRE/RJ*. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/468860201/recurso-especial-eleitoral-respe-2330820166190225-seropedica-rj-117932016/inteiro-teor-468860217?ref=topic_feed>. Acesso em: 20 mar. 2017.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade partidária e impeachment: estudo de caso*. Curitiba: Juruá, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.