Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político

Organizadores: Ezikelly Barros e Helio Maldonado

FEDERAÇÃO DE PARTIDOS

Coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021

Volume 1

Prefácio:
Ministro Roberto Barroso

Posfácio:
Ministro Presidente Luiz Fux

Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político

ABRADEP

FEDERAÇÃO DE PARTIDOS:

Coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021

Volume 1

Editora ABRADEP
2022

Capa do livro “Federação de Partidos: Coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei nº 14.208/2021”, coletânea de artigos publicada pela editora da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

O fundo da capa do livro possui cor branca. Do centro da capa para a parte superior, há uma ilustração feita com traços em preto cujos contornos representam uma multidão, formada por mulheres e homens, empunhando bandeiras nas cores rosa, vermelha, roxa, verde, azul e amarela.

Acima e ao canto es encontra-se escrito “Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político”. Logo abaixo e à esquerda, constam os nomes dos organizadores da obra “Ezikelly Barros e Helio Maldonado”. Por fim, no centro da capa, com a fonte em tamanho maior, o título “Federação de Partidos: Coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei nº 14.208/2021”.

FEDERAÇÃO DE PARTIDOS:

Coletânea de artigos sobre
a aplicação da Lei n. 14.208/2021

Volume 1

Organizadores
Ezikelly Barros e
Helio Maldonado

Todos os direitos reservados.

Elaboração, distribuição e informações:
Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - ABRADEP
Site: abradep.org
Facebook: /Abradep
Instagram: @abradep_oficial
E-mail: secretaria@abradep.org
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Editora-Chefe: Roberta Maia Gresta
Editora Adjunta: Vânia Siciliano Aieta
Capa, projeto gráfico e diagramação:
Paula Lobato e Felipe Carnevalli
Revisão ortográfica: Lácio Revisão

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Federação de Partidos [livro eletrônico]: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021 / organizadores Ezikelly Barros e Helio Maldonado. -- Brasília, DF : ABRADEP - Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político, 2022.
PDF

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-85-93139-10-9

1. Artigos - Coletâneas 2. Direito eleitoral - Brasil 3. Partidos políticos - Brasil 4. Partidos políticos - Leis e legislação I. Barros, Ezikelly. II. Maldonado, Helio.

22-119872 CDD-324.20981

Índices para catálogo sistemático:
1. Brasil : Federações partidárias: Ciência política 324.20981
Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

ABRADEP

Fundada no dia 20 de março de 2015, com sede em Brasília-DF, a Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP) é composta por diversos profissionais das mais variadas áreas de conhecimento e tem como propósito fomentar um debate equilibrado, transparente, objetivo e qualificado sobre democracia, promovendo o estudo, a capacitação e a difusão de temas referentes ao Direito Eleitoral e à intersecção entre Direito e política. A ABRADEP se pauta pelo prestígio à pluralidade, pelo compromisso acadêmico e pela defesa do Estado Democrático de Direito.

Coordenação Geral

Luiz Fernando Casagrande Pereira
Coordenador Geral

Ana Márcia dos Santos Mello
Coordenadora Geral Adjunta

Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro
Secretária Geral

Volgane Oliveira Carvalho
Secretário Geral Adjunto

Maíra de Barros Domingues
Tesoureira

Coordenações Temáticas da ABRADEP

Acadêmica
Emma Roberta Palú Bueno
Jaime Barreiros Neto
Luiz Magno Pinto Bastos Júnior
Polianna Pereira dos Santos
Renato Ribeiro de Almeida

Comunicação
Bruno Cezar Andrade de Souza
Isabel Cristina Silvestre da Mota
Marina Almeida Morais
Pablo Bismack Oliveira Leite
Samara Mariana de Castro

Eventos
Allan Titonelli Nunes
Ângelo Soares Castilhos
Jamile Duarte Coelho Vieira
Juliana de Freitas Dornelas
Talita Reis Magalhães

Institucional
Danielle Marques de Souza
Delmiro Dantas Campos Neto
Francisco Octavio de Almeida Prado Filho
Lara Marina Ferreira
Leandro Souza Rosa

Conselho Fiscal
Titulares
Carla Maria Nicolini
Michelle Pimentel Duarte
Vladimir Belmino de Almeida
Suplentes
Caetano Cuervo Lo Pumo
Frederico Rafael Martins de Almeida
Ricardo Sérvulo Fonsêca da Costa

Sumário

Apresentação 12
Ezikelly Barros

Prefácio 16
Ministro Luís Roberto Barroso

Posfácio 394
Ministro Presidente Luiz Fux

Federação Partidária: delineamento de sua singularidade entre o passado das coligações proporcionais e a integração analógica com o regime jurídico dos partidos políticos 24
Gilmar Ferreira Mendes
e Paulo Sávio Nogueira Peixoto Maia

Federações Partidárias 42
José Antônio Dias Toffoli
e Lília Maria da Cunha Fernandes

A Medida Cautelar na ADI nº 7.021 no Supremo Tribunal Federal 72
Luiz Edson Fachin

O futuro serão as Federações de Partidos 82
Orlando Silva

Volume 1

A evolução legislativa da proposta das Federações Partidárias no Brasil: uma análise dos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional acerca do tema 98
Isabel Cristina Silvestre da Mota
e Renan Rodrigues Pessoa

Federações Partidárias e Desconfiança 120
Luiz Carlos dos Santos Gonçalves

Federações Partidárias: amargo regresso 140
Admar Gonzaga Neto

Aplicação do preceito democrático às federações partidárias: tensões entre a autonomia política da federação, a autonomia administrativa dos partidos e o princípio constitucional 158
Ana Marcia dos Santos Mello,
Henrique Almeida Bazan Castanheira
e Henrique Rabelo Quirino

Prazos da Federação Partidária e (in) segurança dos filiados 178
Márcio Gonçalves Moreira

A verticalização de candidaturas: das coligações às federações partidárias 198
Daniel Falcão e Kelvin Peroli

A constitucionalidade da verticalização regional das candidaturas nas federações partidárias: uma análise à luz da construção jurisprudencial do TSE e do STF 220
Guilherme de Salles Gonçalves

As Coligações para o Senado Federal no contexto das Federações Partidárias 250
Evelyn Melo e Samara Castro

Estatuto das Federações Partidárias e a Participação Política Feminina 278
Carla de Oliveira Rodrigues
e Bianca Maria Gonçalves e Silva

As Federações Partidárias e a inclusão da mulher na política: reflexões sobre possíveis dilemas iminentes 300
Raquel Cavalcanti Ramos Machado
e Raul Lustosa Bittencourt de Araújo

O Estatuto e o Programa Comuns da Federação Partidária: da deliberação *interna corporis* à homologação pelo Tribunal Superior Eleitoral 330
Edilene Lobo

O Controle Social democrático das Federações Partidárias: Uma análise das três federações formadas para as eleições de 2022 354
Fernando de Castro Faria

Partidos Federados não podem atuar isoladamente desde o registro no TSE 384
Ezikelly Barros

Apresentação

Ezikelly Barros

A presente obra coletiva é uma iniciativa da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP), cuja atual gestão abraçou com entusiasmo o ambicioso projeto submetido pelos membro e membra organizadores deste livro, que se propõe abordar — sob diferentes perspectivas — o novidadeiro tema da Federação de Partidos Políticos (ou Federação Partidária), instituída no Brasil por intermédio da Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021.

A Federação de Partidos (ou Federação Partidária) surgiu, no ordenamento jurídico pátrio, como alternativa aos partidos que queiram unir-se a outras agremiações — de maneira programática e pelo prazo mínimo de quatro anos — para superar a *cláusula de desempenho,* estabelecida, em quatro etapas gradativas, pela Emenda Constitucional nº 97/2017, sobretudo pela vedação à celebração de coligações partidárias nas eleições realizadas pelo sistema proporcional, para a escolha de deputados(as) e vereadores(as), desde o pleito de 2020[1].

Na eleição geral de 2022, na qual incidirá a segunda etapa dessa *cláusula*[2] e há vedação à celebração de coligação proporcional — que permitia o compartilhamento desses votos entre as greis coligadas para maior obtenção de cadeiras —, o impacto da EC nº 97/2017 seria devastador para os partidos com baixo desempenho eleitoral, visto que o percentual mínimo de votação ou do número de eleitos para a Câmara Federal é o critério exigido pela emenda.

Com efeito, para superar essa *cláusula de desempenho* — permanecer com acesso aos recursos do fundo partidário e o direito de antena — essas agremiações seriam compelidas a realizar fusão ou incorporação[3], que são uniões permanentes de partidos, o que levaria à gradativa redução do atual quadro de hiperfragmentação.

1. EC nº 97/2017. Art. 2º. **A vedação à celebração de coligações nas eleições proporcionais**, prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal, **aplicar-se-á a partir das eleições de 2020**. (grifo nosso)

2. EC nº 97/2017. Art. 3º. Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que: [...] II - na legislatura seguinte às eleições de 2022: a) **obtiverem**, **nas eleições para a Câmara dos Deputados**, no mínimo, **2% (dois por cento) dos votos válidos**, distribuídos em pelo menos **um terço das unidades da Federação**, com um mínimo de **1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas**; ou b) **tiverem elegido pelo menos onze Deputados Federais** distribuídos em pelo menos **um terço das unidades da Federação**; (grifo nosso)

3. CF/88. Art. 17. É livre a criação, **fusão, incorporação** e extinção de partidos políticos [...]. (grifo nosso)

Essa foi a finalidade do constituinte derivado, ao promulgar a EC nº 97/2017: dar cabo à essa hiperfragmentação partidária que dificulta a governabilidade no presidencialismo de coalizão[4].

A despeito do propósito da referida emenda, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 14.208/2021 para permitir que dois ou mais partidos formem federação. Essa união provisória e programática — celebrada em torno de um programa e estatuto comuns — funcionará como uma única agremiação no processo eleitoral e nas Casas Legislativas. A grande vantagem dessa espécie de união partidária, em comparação à fusão ou a incorporação de partidos, é a preservação da identidade e da autonomia dos partidos federados.

No entanto, uma vez que os partidos políticos que optam por esse novel instituto — criado por uma lei ordinária — conseguirão ultrapassar a *cláusula de desempenho* estabelecida pela EC nº 97/2017, surgiram numerosos questionamentos de índole acadêmica e judicial acerca da constitucionalidade da Lei nº 14.208/2021, do funcionamento *interna corporis* da federação, bem como dos seus impactos no processo eleitoral e no funcionamento das Casas Legislativas.

Assim sendo, a presente coletânea tem por objetivo consolidar os artigos das maiores autoridades nessa temática, dentre seus(as) membros(as) e convidados(as), em uma obra subdividida em dois volumes, a fim de oferecer a toda a sociedade brasileira — comunidade acadêmica, operadores(as) do direito e da política e cidadãos(ãs) — todos os elementos necessários para uma melhor compreensão e o aprimoramento desse instituto partidário.

O processo seletivo *interna corporis* para a publicação dos artigos científicos se deu por meio do edital nº 2/2022, de 15 de março de 2022, apregoado pela Coordenação-Geral da ABRADEP. Os autores e autoras foram submetidos um rigoroso processo de avaliação pelo sistema duplo-cego por pares (*double blind peer review*), tendo como referência quinze subtemas que perpassam desde o processo legislativo que aprovou a Lei nº 14.208/2021, pelo julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.021, no Supremo Tribunal Federal (STF)[5], até a regulamentação desse novel instituto pela Resolução TSE nº 23.670/2021.

4. ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 341-345.

5. STF. Tribunal Pleno. MC na ADI nº 7021. Rel. Min. ROBERTO BARROSO, julgada em: 09.02.2022.

Ademais, dentre esses quinze subtemas indicados no edital, sugerimos a abordagem das peculiaridades da Federação de Partidos, tais como: a obrigatoriedade de atuação unificada; as diferenças e similitudes com a coligação partidária; o estatuto e o programa comuns; o funcionamento parlamentar nas Casas Legislativas; a fidelidade partidária e a fidelidade à federação; o impacto no nosso presidencialismo de coalizão; e análises de direito comparado na Europa (Alemanha e Portugal), na América do Norte (México) e na América-Latina.

Após a conclusão desse processo seletivo, que contou com a significativa participação de membros(as) da ABRADEP, convidamos diversos(as) autores(as) renomados(as) do direito eleitoral e partidário — dentre Ministros(as) da Suprema Corte e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), membros(as) do Ministério Público Eleitoral, Servidores(as) da Justiça Eleitoral, Advogados(as), Parlamentares, Consultores(as) Legislativos(as), Professores(as) e Doutrinadores(as) — com o fito de fornecer ao público uma visão multifacetada acerca da Federação Partidária.

O resultado dessa magnífica obra de autoria coletiva, como era de se esperar, foi um verdadeiro sucesso. Distribuídos em dois volumes, os trinta e quatro artigos sobre a Federação de Partidos (Lei nº 14.208/2021) proporcionam diferentes abordagens e perspectivas acerca desse novo instituto no ordenamento jurídico pátrio, em especial dos seus impactos no nosso presidencialismo de coalizão, além da riquíssima análise de direito comparado e do exame das recentes decisões proferidas pelo STF e TSE.

O presente livro **Federação de Partidos: Coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei nº 14.208/2021**, patrocinado e publicado pela Editora ABRADEP, surge como importante instrumento viabilizador do diálogo construtivo entre a comunidade acadêmica, as instituições — os Poderes Judiciário e Legislativo, o Ministério Público e os Partidos Políticos — e a própria sociedade brasileira, a fim de contribuir, em alguma medida, para o adequado funcionamento e aperfeiçoamento desse importante instituto partidário.

Desejamos a todos e todas uma boa leitura!

Ezikelly Barros[6]
Pelos Organizadores

6. Advogada com mais de 12 (doze) anos de atuação efetiva perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Supremo Tribunal Federal (STF). Mestra em Direito Constitucional. Membro fundadora da ABRADEP. Autora da obra "**Autonomia Partidária**: Uma Teoria Geral". 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2021.

Prefácio

Federações de Partidos políticos no Brasil: atomização partidária e experimentalismo democrático

Ministro Luís Roberto Barroso

A crise de representatividade dos partidos políticos é uma realidade em todo o mundo. Mas, no Brasil, ganha contornos expressivos: o modelo presidencialista, no qual o Presidente da República concentra as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo, precisa assegurar a governabilidade apesar do altíssimo número de partidos políticos representados no Congresso.

Para se ter uma ideia do desafio, basta observar que, nas eleições de 2018, 30 (trinta) partidos conseguiram eleger ao menos um deputado federal, sendo que a maior agremiação ficou com apenas 11% (onze por cento) das cadeiras, enquanto em outras democracias mais estáveis esse percentual chega a 40% (quarenta por cento). Um índice recorrente utilizado pela Ciência Política, que afere o peso relativo de cada bancada eleita, indica que atingimos, naquele pleito, 16 partidos efetivos, o dobro em relação a 1995[1]. O país possui, portanto, um Poder Executivo fortemente centralizado e um Poder Legislativo marcado pela fragmentação.

A melhoria do sistema político aponta a necessidade de ajustes em ambos os poderes. No que diz respeito ao Executivo, tenho defendido uma atenuação do modelo presidencialista brasileiro, com a inclusão de elementos do semipresidencialismo, como uma alternativa para, a um só tempo, distanciar o cargo de Presidente da República do varejo político e permitir que a condução do governo, a cargo de um primeiro-ministro, reflita a dinâmica das forças políticas, sem que eventual destituição carregue o trauma do impeachment.

Quanto ao Poder Legislativo, considero que avançaríamos muito se fosse aprovado o sistema distrital misto, por ser capaz de baratear o custo das eleições, melhorar a representatividade pela identificação entre o eleitor e o candidato por ele eleito e facilitar a governabilidade. No entanto, ainda que não se tenha aprovado esse modelo, devem-se reconhecer os esforços recentes do Congresso em buscar induzir a redução do número de partidos. O fim das coligações proporcionais, a previsão da cláusula de desempenho progressiva e critérios mais rigorosos

1. O Número Efetivo de Partidos (NEP) é um indicador formulado por Markku Laakso e Rein Taagepera, em 1979 (LAAKSO, Markku, TAAGEPERA, Rein. **Effective number of parties:** a measure with application to West Europe. Comparative political studies. V. 12, n. 1, 1979.). O cálculo do NEP resultante das Eleições 2018 foi realizado pelo professor Jairo Nicolau e se encontra disponível em https://twitter.com/JairoNicolau1/status/1510930849545531397.

para o apoiamento à criação de partidos políticos são sinais importantes de que o mundo da política constata os danos da fragmentação partidária para a formação de consensos em favor de um projeto de país.

A nova aposta do Congresso para aprimorar o sistema político é a chamada *federação partidária*, tema da coletânea que o leitor e a leitora têm agora em mãos. A seguir, apresentarei reflexões sobre (a) a novidade do instituto, (b) a atuação do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral para o funcionamento harmônico das federações e (c) a contribuição oferecida pela Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político.

I. A NOVIDADE DO INSTITUTO

A Lei nº 14.208/2021 introduziu as federações partidárias no ordenamento jurídico por meio de pontuais alterações na Lei dos Partidos Políticos e na Lei das Eleições. Apesar de serem poucos os dispositivos legais, a mudança trazida é substancial.

Em primeiro lugar, o instituto permite que partidos políticos se associem de forma duradoura, mas não definitiva. Um ganho em flexibilidade compatível com a vida contemporânea, em que a rigidez de formas não se justifica por si. É certo que os partidos políticos seguem, até o momento, como únicas instituições políticas às quais a Constituição atribui legitimidade para lançar candidaturas, acesso a recursos públicos do Fundo Partidário e direito de antena. No entanto, em razão da autonomia partidária, é legítima a previsão legal de um arranjo que permita às agremiações exercer conjuntamente parte de suas prerrogativas. Ao unificarem estratégias de ação sem que tenham que, de plano, extinguir sua identidade, a fusão e a incorporação podem surgir no horizonte partidário de forma mais natural. Uma transição menos brusca, a ser amadurecida durante a vigência das federações.

Em segundo lugar, a lei previu expressamente que os partidos federados exercerão conjuntamente as prerrogativas eleitorais. Haverá uma lista única de candidaturas proporcionais da federação, que poderá celebrar coligações majoritárias em iguais condições com os partidos. Há, aqui, um grande desafio à acomodação de interesses regionais. Isso porque a federação é formada por decisão dos diretórios nacionais dos partidos e,

uma vez registrada no TSE, produz efeitos uniformes em todas as circunscrições. Portanto, é possível que órgãos estaduais de partidos hoje em lados opostos da política local tenham que sentar-se à mesa para alcançar uma composição eleitoral.

Em terceiro lugar, a federação impõe o funcionamento parlamentar unificado em todas as esferas, por no mínimo quatro anos. Haverá impacto sobre a participação em mesas e comissões, que pode tanto fortalecer legendas menores quanto reduzir o espaço atualmente ocupado pelas maiores. Esse aspecto é indicativo de que a decisão por integrar uma federação, ainda que mirando a sobrevida partidária, envolverá um sincero interesse em traçar um projeto político comum, que ultrapasse a mera disputa por cargos nos órgãos legislativos.

II. A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Os impactos profundos das federações partidárias e a urgência de tornar o instituto operacional já para as eleições de 2022 prontamente fizeram com que o STF e o TSE fossem acionados pelos próprios atores políticos. Esse registro é importante para desfazer a crítica superficial de que esses tribunais, ao atuarem em temas políticos, indevidamente invadem a esfera de atuação legislativa. O fato é que a Constituição lhes confere funções que se mostraram essenciais para assegurar, em curto espaço de tempo, a solução de controvérsias sobre a constitucionalidade e a aplicação da Lei nº 14.208/2021, contribuindo para a estabilização do processo eleitoral deste ano.

No STF, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) ajuizou a ADI 7.021, na qual alegou que a federação partidária consistiria em retorno dissimulado da coligação proporcional, o que a tornaria inconstitucional ante a vedação instituída pela Emenda Constitucional nº 97/2017. Essa tese foi rejeitada no exame da medida cautelar, havendo a Corte acolhido a minha proposta de interpretação conforme a Constituição, com o seguinte teor: "É constitucional a Lei 14.208/2021, que institui as federações partidárias, salvo quanto ao prazo para o seu registro, que deverá ser o mesmo aplicável aos partidos políticos. Excepcionalmente, nas eleições de 2022, esse prazo pode ser estendido até 31 de maio do mesmo ano".

Na condição de Relator do processo, destaquei que existem significativas diferenças entre as federações partidárias e as coligações proporcionais – que, em boa hora, o Congresso Nacional proscreveu. As coligações consistiam na reunião puramente circunstancial, para fins eleitorais, de partidos diferentes e que, muitas vezes, tinham linhas programáticas antagônicas. Representavam uma fraude à vontade do eleitor, porque o voto direcionado a um candidato de partido com determinada proposta política poderia ser aproveitado por outro, com programa totalmente dissonante, apenas porque interesses do momento os teria reunido em uma coligação, extinta após o pleito.

As federações, ao contrário, não são alianças eleitoreiras, mas perenes, uma vez que perduram por ao menos quatro anos. A legislação exige um grau relevante de afinidade programática, pois os partidos precisam elaborar estatuto e programa comuns, a serem registrados perante o TSE. Com isso, minimiza-se o risco de partidos com linhas ideológicas completamente distintas se alinharem em uma federação. Por fim, há a necessidade de funcionamento parlamentar conjunto. Note-se que há sanções relevantes para o caso de desligamento precoce de algum dos partidos: impedimento a participar de outra federação, vedação a formar coligações majoritárias por duas eleições e impossibilidade de utilizar recursos do fundo partidário até que se complete o período de quatro anos do ingresso na federação.

Vê-se, portanto, que não bastará traçar objetivos comuns "no papel": o alinhamento deverá ser vivenciado no cotidiano das agremiações, de seus representantes eleitos e de seus filiados. Essa é uma distinção essencial em relação às coligações e que permitiu concluir pela constitucionalidade do modelo criado pela Lei nº 14.208/2021. Registrei em meu voto, contudo, que essa decisão considera a lei vigente. Eventual modificação casuística das exigências que conferem perenidade à federação, além de não poder afetar os atos jurídicos perfeitos, nascerá sob forte suspeição de inconstitucionalidade.

Por outro lado, havia um ponto a ser ajustado para assegurar a compatibilidade das federações com o sistema partidário e eleitoral. É que a lei previa que as federações pudessem ser formadas no mesmo prazo das coligações, ou seja, até 5 de agosto do ano eleitoral. Essa regra colidia com a reconhecida distinção entre umas e outras e acarretava quebra de isonomia

com os partidos políticos, pois estes, para participar das eleições, precisam estar registrados no TSE até 6 (seis) meses antes do pleito.

De fato, não se podia admitir o tratamento privilegiado que desequiparava, de forma irrazoável, entidades que concorreriam à mesma eleição e que a própria lei indicava estarem submetidas a regras idênticas. Ademais, haveria dificuldades incontornáveis no que diz respeito ao registro da federação no TSE em data avançada do calendário eleitoral. Haveria pouco tempo hábil para efetivar a análise jurídica do estatuto e do programa e, uma vez deferido o registro da federação, a desestabilização do processo eleitoral em curso seria inevitável, já que produziria efeitos em todos os níveis, contrastando com coligações e candidaturas definidas quando ainda não existia a federação.

Sensível, porém, à manifestação de diversos partidos que procuravam organizar suas federações nesse primeiro momento em que se experimenta o modelo, propus ao colegiado que, excepcionalmente para o pleito de 2022, fosse permitida a participação das federações registradas no TSE até 31 de maio. Desse modo, evitaram-se juízos de conveniência política e de oportunidade, que não cabem ao STF, bem como que o excessivo rigor inviabilizasse, na prática, a implementação do instituto.

No âmbito do TSE, foi editada, em tempo recorde, a Resolução nº 23.670/2021, que tratou dos aspectos operacionais indispensáveis para orientar o registro das novas entidades e esclarecer aspectos relativos à conjugação da autonomia partidária com a atuação eleitoral unificada das federações. A importância dessa regulamentação é reconhecida por diversos parlamentares, especialmente em razão do espaço aberto para as contribuições dos partidos políticos. Trata-se de mais um marco do bem-sucedido diálogo entre o Congresso e a Justiça Eleitoral e que demonstra a necessária complementariedade das funções desempenhadas por ambos.

III. A CONTRIBUIÇÃO DA ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO ELEITORAL E POLÍTICO (ABRADEP)

Diante do novíssimo tema de impactos profundos no processo eleitoral, a ABRADEP prontifica-se a apresentar rica coletânea de artigos sobre as federações partidárias, que em muito

contribuirão para o debate acadêmico e para a solução de questões práticas. Estão contemplados diversos eixos de análise.

Para a necessária apresentação do tema ao público em geral, são abordados os projetos de lei que formataram a federação, a lei afinal aprovada e a decisão do STF na ADI 7.021. Instiga-se a reflexão sobre as tensões tendentes a surgir entre a autonomia política da federação e a autonomia administrativa dos partidos políticos. Também se oferece estudo comparado entre o modelo brasileiro e as experiências do México, da Alemanha e de Portugal.

Descendo à dimensão mais concreta do fenômeno, são apresentados estudos sobre os estatutos e programas das federações que anunciaram formação em tempo hábil para o pleito de 2022. Trata-se de relevante aporte para aqueles que desejam compreender a dinâmica das negociações políticas e os objetivos das agremiações que decidiram optar pelo modelo.

A dinâmica eleitoral está no enfoque de artigos que discutem a unificação da atuação das legendas federadas em todas as circunscrições, com impactos sobre as candidaturas e sobre as coligações majoritárias. Há destaque para a relevantíssima temática das candidaturas femininas, com indagações sobre os impactos da incidência da reserva de gênero em relação às indicações de cada partido federado, tal como previsto na Resolução TSE nº 23.670/2021.

Em seguida, é examinada a dinâmica de funcionamento parlamentar das federações, situando-o frente aos desafios do sistema partidário brasileiro. Um dos temas abordados é a fidelidade partidária, antecipando-se o questionamento sobre a possibilidade de que o ingresso na federação seja considerado mudança substancial para fins de reconhecimento de justa causa para a migração sem perda de mandato.

Por fim, diversos artigos são dedicados a projetar os efeitos das federações sobre o sistema político. Autores e autoras cogitam os impactos do novo arranjo sobre o presidencialismo de coalizão e a judicialização da política. Em um quadro mais amplo, indaga-se se as mutações do sistema partidário criam o contexto favorável à adoção do semipresidencialismo.

Como se observa, trata-se de obra que acompanhará os estudiosos nessa primeira oportunidade em que as federações serão experimentadas como alternativa para a melhoria do sistema político. Por isso, ao final, não posso deixar de parabenizar

a ABRADEP por essa iniciativa, que tão bem ilustra o salto de qualidade da produção em Direito Eleitoral dos últimos anos.

Desejo a todas e todos uma excelente leitura.

Luís Roberto Barroso
Ministro do Supremo Tribunal Federal

Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (2020-2022)

Federação Partidária: delineamento de sua singularidade entre o passado das coligações proporcionais e a integração analógica com o regime jurídico dos partidos políticos

Gilmar Ferreira Mendes e
Paulo Sávio Nogueira Peixoto Maia*

* **MENDES, Gilmar Ferreira.** Ministro e atual Decano do Supremo Tribunal Federal (STF). Ministro Presidente do Tribunal Superior Eleitoral - TSE (de 12.05.2016 até 06.02.2018). Doutor em Direito pela Universidade de Münster, Alemanha. Professor de Direito Constitucional nos cursos de graduação e pós-graduação do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP);

MAIA, Paulo Sávio Nogueira Peixoto. Doutorando em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestre pela Universidade de Brasília. Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados (atualmente cedido ao Supremo Tribunal Federal, onde é Assessor de Ministro e Chefe de Gabinete).

Sumário:

1. Introdução;
2. As coligações proporcionais como ponto de partida;
3. Federações Partidárias e regime jurídico dos partidos políticos;
4. Conclusão;
5. Referências bibliográficas.

Resumo:

O artigo situa o instituto jurídico das federações partidárias no contexto da superação do processo de inconstitucionalização das coligações proporcionais (enfrentado pelo Congresso Nacional com a promulgação da Emenda Constitucional n. 97/2017). Preocupa-se também, o estudo, em apontar que o recurso à analogia com os partidos políticos, para a colmatação de lacunas do regime jurídico das federações, pode gerar soluções incongruentes com o desenho do novo instituto.

Palavras-chave:

Partidos Políticos. Federação Partidária. Coligações Proporcionais.

1. INTRODUÇÃO

O sistema político representativo brasileiro é marcado por um pluripartidarismo extremado. Não obstante essa característica seja consentânea com a ideia de uma sociedade plural e complexa como a nossa – uma vez que o sistema busca representar os diversos segmentos sociais presentes em nossa democracia –, essa pulverização representativa tem como consequência um enfraquecimento do papel atribuído aos partidos políticos.

Consoante testemunha o estado da arte da ciência política, esse cenário de fragmentação partidária faz surgir o seguinte desafio: interesses muito heterogêneos, acentuados pelas desigualdades regionais brasileiras, dificultam a tarefa do Poder Executivo de forjar alianças parlamentares para lhe conferir base de governabilidade (implementação de seu poder de agenda etc.).

É nesse contexto que a legislação eleitoral do país tem sofrido diversas mudanças. Cada uma a seu modo, anunciaram a implementação de reformas políticas. Desse universo, nos interessa mais diretamente, neste pequeno ensaio, a proibição veiculada na nova redação do art. 17, § 1º, da Constituição Federal (conferida pela Emenda à Constituição n. 97/2017), que passou a vedar a celebração de coligações partidárias nas eleições proporcionais. Mais precisamente, nossa atenção se volta à atuação do legislador democrático que, anos após tal proibição, promoveu um aperfeiçoamento nesse âmbito mediante instituição da figura jurídica das federações partidárias.

Tal foi levado a efeito pela entrada em vigor da Lei n. 14.208, de 28 de setembro de 2021, decorrente da aprovação do PL n. 447/2015 (Senado Federal). Admitiu-se a criação de federação de partidos (ou federações partidárias), a partir da reunião de dois ou mais partidos, as quais, após a constituição e o registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, poderiam atuar como agremiações partidárias, sendo-lhes aplicadas todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária, mantendo-se preservadas, no entanto, a identidade e a autonomia dos partidos que lhes integram.

O diploma legislativo teve de pronto a sua inconstitucionalidade questionada no Supremo Tribunal Federal,[1] sob os aspectos

1. STF. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.021 Medida Cautelar - Referendo, de Relatoria do Ministro Roberto Barroso. Ajuizada em

formal e material. Este estudo privilegia este último; recupera a discussão (travada na sessão de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 7.021) no sentido de se saber se a permissão concedida por lei ordinária para que os partidos celebrem federações partidárias verticalizadas, inclusive para as eleições proporcionais, seria uma forma de reavivar o uso da "coligação partidária" em eleições proporcionais, que fora expressamente vedado pelo art. 17, § 1º, da Constituição Federal, a partir da Emenda Constitucional n. 97/2017.

2. AS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS COMO PONTO DE PARTIDA

Do ponto de vista material, a tese principal dos que vislumbravam inconstitucionalidade nos dispositivos da Lei n. 14.208, de 28 de setembro de 2021, postulava que a federação partidária seria "um verdadeiro retorno dissimulado da coligação nas eleições proporcionais"[2]; o legislador ordinário teria incorrido em violação ao art. 17, § 1º, da Constituição Federal, que decisivamente abolira a figura das coligações no âmbito das eleições proporcionais. Defendia-se que essa criação produziria os mesmos efeitos deletérios das coligações, sobretudo em razão da restrição à autonomia partidária para decidir a quem se coligar em cada âmbito da federação e da transferência de votos entre partidos, dentro das federações, em desrespeito à vontade expressada pelos eleitores por meio do voto.

Como se sabe, o Supremo Tribunal Federal (STF) não aquiesceu com essa corrente de pensamento. No que se refere à apontada inconstitucionalidade material, o Tribunal consignou que as

---

4.11.2021, o julgamento do pedido de medida cautelar se deu em tempo célere, em 9.2.2022, dada a proximidade de importantes etapas do processo eleitoral.

2. Veja-se o seguinte trecho da petição inicial da ADI n. 7021, que se assenta abertamente no pressuposto de que as federações partidárias equiparar-se-iam às coligações: "(...) ainda que a federação partidária instituída pelas normas impugnadas possua essa singela diferença em relação à coligação clássica – na medida em que a sua duração é de, no mínimo, 4 (quatro) anos – a essência da Lei n. 14.208/2021 revela que essa federação é, na verdade, uma coligação nas eleições proporcionais acrescida de certa perfumaria, com o fim de burlar a vedação expressamente insculpida no §1º, art. 17, CF (pela EC n. 97/2017)." (fl. 12)

federações de partidos (ou federações partidárias) e as coligações constituem institutos diferentes, sobretudo porque daquelas exige-se alinhamento de conteúdo programático, com a formulação de um estatuto e de um programa comum aos partidos integrantes; a união estável de seus membros, com durabilidade de, no mínimo, quatro anos; e a vinculação do funcionamento parlamentar posterior às eleições. Assim, as federações partidárias não implicam transferência ilegítima de votos entre partidos com ideologias programáticas diferentes, não gerando as distorções anteriormente aventadas pelas coligações proporcionais sobre o sistema representativo.

Penso que a Suprema Corte laborou em acerto ao demarcar essa distinção; e tal acerto fica mais evidente quando se percebe que as federações partidárias têm uma *ratio* que não guarda identidade com aquela outra das coligações partidárias. Ilustrativamente, pontuo passagem da edição de 2017 de nosso Curso de Direito Constitucional, anterior à aprovação da Emenda Constitucional n. 97/2017, no qual se apontou que as coligações proporcionais estariam a sofrer um processo de inconstitucionalização:

> "De toda forma, não obstante todas as deficiências do sistema proporcional e do regime de coligações nele presente, o fato é que, desde que o Supremo Tribunal Federal afirmou a regra da fidelidade partidária para os mandatos conquistados no sistema proporcional, consignando a noção forte de mandato partidário, a própria existência das coligações passou a se tornar incompatível com o sistema proporcional.
>
> Assim, não seria demais vislumbrar que, a partir do momento em que o STF passou a afirmar esse entendimento, iniciou-se um *processo de inconstitucionalização* do regime de coligações partidárias, tal como conformado atualmente pela legislação eleitoral para funcionar no sistema proporcional. A combinação de coligações com listas abertas no sistema proporcional tornou-se incompatível com a noção forte de mandato partidário afirmada pelo STF."[3]

3. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, pp. 830-831.

A reflexão posta levava em conta, em primeiro lugar, os *fundamentos do sistema eleitoral proporcional* na democracia representativa de partidos. Isso, porque o modelo de democracia adotado pela Constituição de 1988 assenta-se no pluralismo político (art. 1º, V, e parágrafo único), e pressupõe mandatos representativos da vontade popular (Deputados, art. 45) e dos entes federativos (Senadores, art. 46). Nessa senda, os partidos políticos performam função de mediação infungível, o que é reconhecido pelo art. 17 da mesma Constituição.

Embora a Carta Magna atribua aos partidos políticos natureza jurídica de direito privado (art. 17, § 2º, CF/1988) – e talvez não seja excessivo relembrar que a antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei 5.686/1971, dotava-os de personalidade jurídica de direito público –, é certo que o seu papel, enquanto instituições que exercem relevante função de mediação entre o povo e o Estado, confere-lhes características especiais e diferenciadas, que não se deixam confundir com simples instituição privada[4].

Dieter Grimm bem percebe esse papel desempenhado pelos partidos políticos:

> "Os partidos políticos são uma consequência da aceitação, por parte da Constituição, da participação social nas decisões do Estado. Eles respondem ao problema da mediação entre uma diversidade desordenada de opções e interesses sociais não regulados e uma unidade estatal de decisão e ação. Ao agregar opiniões e interesses afins e ao apresentá-los para decisão, eles constituem um elo intermediário necessário no processo de formação da vontade política."[5]

Em segundo lugar, o juízo acerca da ocorrência de um *processo de inconstitucionalização das coligações* – tais como eram estas eram praticadas – dizia com o traço cada vez mais pronunciado de alguns efeitos que esse instituto imprimia no sistema

4. MAURER, Hartmut. **Direito do Estado: fundamentos, órgãos constitucionais, funções estatais.** 6ª ed. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2018, p. 411.

5. GRIMM, Dieter. "Los partidos políticos". In: BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans-Jochen; HESSE, Konrad; HEYDE, Wolfgang (Hrsg.). **Manual de Derecho Constitucional** [Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland]. Madrid: Marcial Pons, 1996, p. 389). (tradução livre)

político-representativo brasileiro. A formação de *coligações* entre partidos políticos para disputa de eleições informou profundamente o sistema proporcional brasileiro. Mesmo quando ainda eram conhecidas como *alianças* eleitorais – termo utilizado pelo Código Eleitoral de 1950 (Lei n. 1.164/1950) –, as coligações partidárias apresentavam a característica de serem limitadas à associação de listas partidárias para a disputa eleitoral.

Assim afiança Gláucio Ary Dillon Soares, em clássico estudo sobre o funcionamento das coligações proporcionais naquele que foi seu primeiro período de utilização (1950 e 1964). O autor desenvolveu uma "teoria explicativa das alianças e coligações eleitorais". Estudos empíricos sobre os pleitos eleitorais dos anos de 1950, 1954 e 1958 levaram-no a constatar que, no Brasil, a formação das coligações pelas agremiações políticas seguia mais uma estratégia racional de maximização do desempenho eleitoral do que uma conjunção orientada pelas relações de ideologia partidária. Segundo consignou o autor, cada partido procede a uma avaliação de suas possibilidades eleitorais seguindo o ponto de vista de uma "economia de esforços", com o propósito de conseguir uma representação maior com o mesmo número de votos. Assim, "*a grande maioria das alianças observáveis na política brasileira são puramente eleitoreiras, sem qualquer conteúdo ideológico*".[6]

As coligações nas eleições proporcionais foram extintas pelo Código Eleitoral de 1965 (Lei n. 4.737/1965), na linha do bipartidarismo imposto pelo Regime Militar. Sua retomada deu-se apenas em 1985, com a redemocratização do país, com o advento da Lei n. 7.454/1965. Desde então, esta singularidade nacional – que é a combinação de coligações e lista única de candidatos da coligação – revelou-se perniciosa para o sistema partidário.

Na configuração desenhada pela Lei n. .504/1997 (Lei das Eleições), as coligações proporcionais funcionavam como uma provisória reunião de diversos partidos políticos para atingir o quociente eleitoral no maior número de vezes possível. E o sistema de listas abertas adotado no sistema proporcional brasileiro também permitia que, no caso de coligação, as listas de todos

6. SOARES, Gláucio Ary Dillon. "Alianças e coligações eleitorais: notas para uma teoria". In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos.** n. 17. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1964, p. 95-124.

os partidos coligados fossem reunidas em uma grande lista aberta composta de candidatos de todos os partidos.

A coligação, nesse aspecto, constituía mais a reunião de diversos candidatos do que uma aliança entre partidos. Nessa configuração, os candidatos unidos em coligação passavam a competir entre si para a conquista das cadeiras. Assim, o problema do personalismo, gerado pelo sistema de listas abertas adotado nas eleições proporcionais no Brasil, era agravado pela existência das coligações partidárias. O resultado conhecido era o enfraquecimento dos partidos políticos.[7]

O enfraquecimento do sistema político se dava por duas razões. A *primeira*, pelo fenômeno da transferência de votos. Raros eram os candidatos que se elegiam com votos próprios. Além disso, a quase totalidade dos votos nominais derrotados (que constituía a grande maioria) era transferida para outros candidatos. E o controle dessa transferência era praticamente impossível de se realizar pelo eleitor de forma consequente, tendo em vista que a imensa maioria dos deputados era eleita por legendas coligadas. Significa dizer que a transferência avassaladora de votos não se dava apenas no interior de cada partido, mas também entre os partidos participantes das coligações eleitorais. Tratava-se de um sistema que estimulava a criação de novos partidos, porque com isso também se aumentavam as chances de êxito eleitoral.

A *segunda* razão diz com os efeitos da fragmentação causada no funcionamento das Casas de Leis, que foram bem mapeados em estudo seminal de Nelson Sampaio de Sousa:

> "Depois da eleição, a disparidade pode apresentar-se dentro do Parlamento, quando se verifica uma divisão quase igual entre governo e oposição, sem que nenhum detenha a maioria. Em tal situação, um pequeno Partido pode funcionar como fiel da balança, cobrando caro o seu apoio a um ou outro lado. Gozará, pois, de uma força política superior à sua força numérica. Desse modo, o sistema da proporcionalidade se converte no da desproporção."[8]

7. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 882.

8. SAMPAIO, Nelson de Sousa. "Eleições e sistemas eleitorais". In: **Revista de Informação Legislativa.** Ano 20, n. 78. Brasília: Senado Federal, abril-junho de 1983, p. 191.

É fundamental assentar: as coligações encontravam-se em processo de inconstitucionalização por causa dessa peculiar configuração que assumiam no nosso país. Bem explicado, o problema não residia no significante "coligação" nem na formação de alianças eleitorais, e sim (i) na distorção ocasionada na representação proporcional; (ii) e no enfraquecimento institucional dos partidos, cujo efeito se fazia sentir inclusive no funcionamento das Casas Legislativas.

De posse desse diagnóstico, cogitei, em proposta doutrinária, que, caso mantidas as coligações, seria necessário que tais efeitos nocivos fossem neutralizados por uma reforma que adotasse o critério de intracoligação de distribuição proporcional de cadeiras conquistadas por partidos coligados, por exemplo.[9]

O Congresso Nacional preferiu outro modelo: proibiu as coligações partidárias em eleições proporcionais, com a Emenda Constitucional n. 97/2017. E o fez sabiamente, conjugado com mecanismo de cláusula de desempenho de implementação gradual.

Nessa linha, o surgimento das federações partidárias, por força da Lei n. 14.208/2021, mostra-se em tudo consentâneo com o movimento iniciado pelo Congresso Nacional em 2017 e muito distante do alegado retorno ao modelo das coligações, especialmente por causa de uma diferença: as agremiações partidárias ficarão unidas pelos quatro anos seguintes à eleição. Essa diferença, em relação às coligações não é nada singela, e sim abissal, como aliás bem notou o Relator da ADI n. 7021, Ministro Roberto Barroso: "*o que se pretendeu com a norma impugnada não foi aprovar um retorno disfarçado das coligações proporcionais. Buscou-se, ao contrário, assegurar a possibilidade de formação de alianças persistentes entre partidos, com efeitos favoráveis sobre o sistema partidário*" (eDOC 59, fl. 14).

De fato, valendo-se da tipologia de Maurice Duverger, percebe-se que a Lei n. 14.208/2021 estabeleceu um mecanismo em que a *aliança eleitoral* projeta-se para o interior do Parlamento, convolando-se em *aliança parlamentar.* Caso a federação componha a base de sustentação do Chefe do Executivo, essa aliança eleitoral poderá ser, também, uma *aliança governamental*. Nada disso é de fácil consecução, tampouco fora praticado por qualquer coligação proporcional realizada no Brasil

9. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 888.

pós-democratização. E a razão é, agora sim, singela.

Em primeiro lugar "*é mais fácil unir-se para conquistar assentos do que para exercer o poder: a primeira aliança supõe apenas um acordo negativo contra um adversário, a segunda um acordo positivo sobre um programa, que exige uma semelhança profunda*". Em segundo lugar, nem sempre há incentivos imediatos e lineares para que uma aliança eleitoral se reproduza como sustentação governamental, afinal: "*todo o jogo parlamentar consiste em tratar de acumular as vantagens do poder e a liberdade da oposição*".[10]

Assim, é bem de ver que há vários custos impostos aos partidos políticos que celebram federação, tornando-se difícil e complexa a decisão de atuação conjunta por quatro anos – tanto o mais porque nem sequer uma lei posterior do próprio Congresso Nacional pode dissolver tais federações (além de uma afronta ao resultado das urnas, essa hipótese representaria ofensa à garantia do ato jurídico perfeito).

Tais características das federações partidárias diferenciam-nas das coligações e sanam os principais vícios e efeitos nocivos que estas causavam ao sistema representativo e ao funcionamento das Casas de Leis. Tal diferenciação, entretanto, não autoriza uma equiparação plena entre as federações e os partidos políticos, como se propõe a seguir.

3. FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS E O REGIME JURÍDICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Do quanto exposto acima, percebe-se que o resultado a que chegou o Supremo Tribunal Federal, na apreciação do Referendo da Medida Cautelar na ADI n. 7021, pressupôs, uma distinção decisiva entre federação partidária e coligação proporcional. O mesmo cuidado em se adotar uma lógica diferencial não foi observado, entretanto, quando da definição do prazo para registro e constituição das federações partidárias.

Debruçando-se sobre a nova redação dada pela Lei n. 14.208/2021 ao art. 11-A, § 3º, III, da Lei n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), o Supremo Tribunal Federal (STF)

10. DUVERGER, Maurice. **Los Partidos Políticos.** Cidade do México: Fóndo de Cultura Económica, 2002, p. 359 e 358, respectivamente.

referendou a decisão cautelar que procedeu à declaração parcial de sua inconstitucionalidade, conferindo-lhe interpretação conforme. Consoante o dispositivo, a constituição da federação poderia ocorrer "*até a data final do período de realização das convenções partidárias*". Esse prazo para a realização das convenções partidárias seria o **dia 5 de agosto**, a teor do art. 8º da Lei das Eleições.[11]

A corrente vencedora da ADI n. 7021 vislumbrou nessa data uma violação ao princípio da igualdade de chances, tendo em vista que a possibilidade de se constituir uma federação em momento posterior àquele observado pelos partidos (seis meses antes das eleições, a teor do art. 4º da Lei 9.507/1997[12] e do art. 93, §2º, do Código Eleitoral[13]) implicaria em alçar aquela nova figura a uma posição privilegiada em relação estes últimos (o que resultaria numa alteração da dinâmica do processo eleitoral e das estratégias de campanha).

À guisa de restabelecer esse equilíbrio, o Relator da ADI n. 7021 implementou provimento cautelar pelo qual assinalou que a data final para a constituição das federações só poderia ser aquele mesmo termo *ad quem* para o registro e constituição de partidos políticos: seis meses antes das eleições (art. 4º da Lei n. 9.504/1997). Para tanto, valeu-se também de norma de extensão inserida pela mesma Lei n. 14.208/2021, na Lei n. 9.504/1997, de seguinte teor:

> "Art. 6º-A. Aplicam-se à federação de partidos de que trata o art. 11-A da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei

11. Lei n. 9.504/1997. 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. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

12. Lei n. 9.504/1997. Art. 4º Poderá participar das eleições o partido que, até seis meses antes do pleito, tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, conforme o disposto em lei, e tenha, até a data da convenção, órgão de direção constituído na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto. (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

13. Lei n. 4.737/1965. Art. 93, §2º. As convenções partidárias para a escolha dos candidatos serão realizadas, no máximo, até 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

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."

Dessa maneira, nos termos do diploma legislativo os partidos políticos tinham até o **dia 5 de agosto de 2022** para envidar esforços na construção de um programa político e na superação de divergências locais (em um país continental); com a decisão cautelar, perderam **4 meses de prazo**, uma vez que o calendário eleitoral de 2022 fixou o marco de **2 de abril de 2022** como o fatal para a constituição de partidos políticos.[14] Após, quando do referendo da Medida Cautelar, a maioria da Corte adotou uma postura intermediária para as eleições de 2022, assinando a data de 31 de maio como o limite para a constituição das federações partidárias.

Uma vez que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o termo para constituição das federações com apoio no princípio da igualdade de chances, cumpre sobre este declinar pequenas anotações.

Na vigência da Lei Fundamental de Bonn (1949), a discussão sobre a "igualdade de chances" entre os partidos foi introduzida por Ernst Forsthoff, que assentou os seus fundamentos nas disposições que consagram a liberdade de criação das agremiações políticas (art. 21, I, 2) e asseguram a igualdade de condições na disputa eleitoral (art. 38 e 28).[15] Após gradual sedimentação dogmática, a "igualdade de chances" assumiu a feição de inequívoco princípio constitucional autônomo, um autêntico direito fundamental dos partidos políticos, a partir do qual se assegura às agremiações tratamento igualitário por parte do Poder Público e de seus delegados.[16] Surgiu, assim, a noção de que

14. Quando do referendo da Medida Cautelar, na ADI n. 7021, a maioria da Corte adotou uma postura intermediária para as eleições de 2022, assinando a data de 31 de maio como o limite para a constituição das federações partidárias.

15. FORSTHOFF, Ernst. **Die politischen Parteien im Verfassungsrecht.** Tübingen, 1950, p. 6 e 12

16. BATTIS, Ulrich. **Einführung in das Öffentliche Recht.** Fernuniversität Ha-

o Estado tem um dever de neutralidade (*Neutralitätspflicht*) em relação aos partidos.[17]

Outrossim, o dever de neutralidade (*Neutralitätspflicht*) tem forte ligação com o princípio do Estado de Direito, porquanto funciona como vetor para maior diferenciação entre Estado e governo. Assim testemunha recente decisão do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, de junho de 2020, que, em sede de processo de conflito entre órgãos (*Organstreitverfahren*), pontificou que o Ministério Federal do Governo Federal alemão "*não pode invocar a autoridade do Governo Federal para realizar trabalhos de informação e relações públicas e assim justificar a divulgação de entrevista no site do ministério que dirige*". A entrevista do Ministro do Interior, no caso, funcionava como réplica a partido político rival, que anteriormente criticara a Grande Coalizão (*GroKo*).

A Corte Constitucional alemã estimou que a ação de comunicação continha declarações políticas gerais, que não se enquadravam no contexto das ações oficiais de um ministério federal, ferindo, por isso, o dever de neutralidade, independentemente de não se estar no transcurso de eleições gerais. A Corte assentou que: "*o princípio da igualdade de oportunidades para os partidos exige o cumprimento da exigência de neutralidade do Estado fora dos períodos de campanha eleitoral*".[18]

Assentadas essas premissas, importa asseverar que a Lei n. 14.208/2021 não construiu um organismo paralelo ao sistema partidário: tão somente estatuiu faculdade à disposição dos partidos políticos para, querendo, celebrarem uma federação de partidos.

Não se pode perder de vista que a decisão de dois ou mais partidos em formar uma federação é acompanhada de custos políticos elevados, conforme mencionado anteriormente. Há um considerável estreitamento da margem de movimentação política para uma agremiação que se consorcia em federação. Os partidos que chegarem a tal consenso o farão pela necessidade prática de sobreviver à cláusula de desempenho (prevista no art. 3º, parágrafo único, inciso II, alínea "a", da EC n. 97/2017) para a eleição

gen, 1981, un. 2, p. 22-23

17. KOCH, Thorsten. "Neutralitätspflicht und Chancengleichheit bei Leistungen an Politische Parteien." In: **Zeitschrift Für Parlamentsfragen.** Vol. 33, N. 4. Baden-Baden: Nomos, 2002, pp. 694–716.

18. BVerfG, Segundo Senado, em 9 de junho de 2020, 2 BvE 1/19, n. 39.

(“*nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas*”).

Ademais, do art. 6º-A da Lei n. 9.504/1997, *não* se extrai norma que apoie a conclusão de que as federações devam observar, necessariamente, o mesmo prazo de constituição e registro dos partidos políticos. O art. 6º-A tem por âmbito material de incidência a esfera *eleitoral* (“no que diz respeito às eleições”, reza o dispositivo) e não a esfera *partidária*. Nessa condição, o art. 6º-A é *norma geral* em relação ao art. 11-A, §3º, III, norma especial, que assinalou que a federação pode ser constituída até a realização das convenções partidárias – remissão legislativa ao art. 8º da Lei das Eleições ou do art. 93, §2º, do Código Eleitoral, que conduz ao prazo de 5 de agosto de 2022. Para além da não incidência do art. 6º-A para reger a questão, orientada pelo princípio da especialidade, nota-se que por ambos os dispositivos se situarem no mesmo patamar normativo (o infraconstitucional), torna-se inviável cogitar uma interpretação conforme “à Constituição” do art. 11-A, §3º, III, utilizando-se como parâmetro o art. 6º-A, como é cediço.

Um último ponto a ser registrado sobre o tema diz com o importante mandato que os Tribunais Constitucionais recebem da Constituição para manter as condições de funcionamento da democracia deliberativa, mesmo que eventualmente, para isso, seja preciso invalidar atos praticados pelos próprios órgãos de representação popular. A fiscalização democrática dos atos do poder público é uma exigência do Estado Democrático de Direito moderno. As Constituições contemporâneas exigem que os atos do poder público – mesmo que de conteúdo político – possam ser objeto de crítica e controle[19], mormente quando é caso de preservar as minorias sociais:

> “Nessa medida, a tarefa constitucional de tribunais constitucionais é assegurar a proteção de minorias sociais, da oposição parlamentar e extraparlamentar, e assegurar as liberdades de comunicação, quer dizer, das liberdades de opinião, de imprensa, de reunião e de associação. Com isso,

19. GRIMM, Dieter. “Verfassungsgerichtsbarkeit – Funktion und Funktionsgrenzen in demokratischem Staat”. In: **Jus-Didaktik.** Heft 4. Munique, 1977, pp. 83-95.

os tribunais constitucionais abrem espaços, nos quais pode ocorrer um discurso social crítico e fecundo e predomina uma atmosfera do livre-embate em torno das melhores concepções políticas. Por esse motivo, os tribunais constitucionais que abrem e preservam tais espaços trabalham em prol do Estado Constitucional Democrático."[20]

Sobre essa importante função, são precisas as lições do Conselho Constitucional da França: a jurisdição constitucional decide sobre a conformidade de uma norma em face da Constituição, mas esta não lhe confere um "*poder geral de apreciação e de decisão idêntico àquele do Parlamento*"[21]. Exatamente por isso, tal Corte recusou-se a declarar a nulidade de dispositivo de lei que fixava uma *data* para irradiação de efeitos de uma lei financeira, tida pelo peticionante como excessivamente severa: "tal crítica da oportunidade da escolha da data não tem parâmetro no plano constitucional"[22]. Michel Verpeaux afiança que essa postura do Conselho Constitucional francês reproduz-se também no âmbito do *direito eleitoral*; ilustrativamente, recorda caso em que o Conselho se recusou a perquirir se o redesenho de circunscrições eleitorais gerou, de fato, a "delimitação mais igualitária possível": seu controle orienta-se por outra lógica, aquela que condiciona a censura do ato legislativo à presença de "erro manifesto de apreciação".[23]

A rigor, os sistemas constitucionais do Ocidente costumam devotar ampla discricionariedade estrutural[24] aos Parlamentos no que se refere à conformação do processo eleitoral,[25] não constituindo a França caso excepcional algum. Como não poderia ser diferente, na conformação normativa do processo

20. VOβKUHLE, Andreas. **Defesa do Estado Constitucional Democrático em tempos de populismo**. Trad. Peter Naumann. São Paulo: Saraiva/IDP, 2020, p. 96

21. *Conseil Constitutionnel,* DC n. 80-127, de 20 de janeiro de 1981.

22. *Conseil Constitutionnel,* DC 89-268, de 29 de dezembro de 1989.

23. VERPEAUX, Michel *et alli*. **Droit constitutionnel: les grandes décisions de la jurisprudence.** 2ª ed. Paris: PUF, 2017, p. 56.

24. ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2ª ed. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 582.

25. Como assertivamente assentado pelo Ministro Ricardo Lewandowski:

das eleições o Congresso Nacional dispõe de ampla liberdade de conformação, com apoio em regra de competência expressa (art. 22, I, CF/1988). Inclusive para a fixação do calendário eleitoral, que é de primordial importância na matéria, dado o encadeamento de atos e eventos típicos do certame eleitoral – e que, por isso, é *processo*.

Assim, se o caso não cuida de ação do poder público que afeta desproporcionalmente as chances eleitorais de determinados partidos políticos (direito fundamental por eles titularizados), parece faltar um parâmetro constitucional que autorize a modificação de data de constituição de federação partidária. Bem ao contrário, a antecipação temporal dos marcos fixados pelo Congresso Nacional é que possui a chance de inviabilizar as federações partidárias para a primeira eleição em que tal modelo será utilizado (2022) – e, no limite, pode revelar-se atentatória ao princípio da igualdade de chances.

4. CONCLUSÃO

É difícil projetar se a federação de partidos prosperará entre nós; o casuísmo que marca nossa legislação eleitoral aconselha cautela. Mais previsível é estimar que o tratamento doutrinário e jurisprudencial que será destinado ao referido instituto se valerá, necessariamente, de aproximações e diferenciações com outros institutos de direito eleitoral e partidário com os quais somos mais familiarizados – seja pela novidade que a federação de partidos encerra, seja pelo estilo da legislação que a conforma, repleta de remissões ao regime jurídico dos partidos políticos.

No referendo na medida cautelar na ADI n. 7021,[26] foi possível perceber que o recurso às coligações e às organizações partidárias ocupará lugar de destaque na delimitação conceitual da

---

"*O processo eleitoral (...) numa democracia, deriva sua legitimidade de um conjunto de procedimentos, aperfeiçoados de tempos em tempos, que se destinam a evitar, o tanto quanto possível, a ocorrência de deformações e desequilíbrios, conferindo a mais ampla credibilidade ao seu resultado final*" (fls. 192-193, **ADI 3.741**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. em 6.8.2006, DJ 23.2.2007).

26. STF. Tribunal Pleno. ADI n. 7021. Rel. Min. LUÍS ROBERTO BARROSO. Julgado em: 09/02/2022. DJE em 17/05/2022.

federação partidária. E, ao menos em exame inicial, as federações de partido não imprimem no nosso sistema político as duas principais externalidades negativas usualmente imputadas às coligações proporcionais: (i) distorção na representação proporcional; (ii) e enfraquecimento institucional dos partidos, cujo efeito se fazia sentir inclusive no funcionamento das Casas Legislativas.

De outra banda, proposições normativas remissivas constantes nos dispositivos pertinentes às federações devem inspirar especial atenção da comunidade jurídica, para que um excesso de aproximação com o regime dos partidos políticos não atraia dificuldades adicionais à tarefa já hercúlea de se formatar um acordo em que partidos políticos renunciam a parcela de sua autonomia.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEMANHA. *Bundesverfassungsgericht*, Segundo Senado, em 9 de junho de 2020, 2 BvE 1/19.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2ª ed. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015.

BATTIS, Ulrich. **Einführung in das Öffentliche Recht.** Fernuniversität Hagen, 1981.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.741,** Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. em 6.8.2006, DJ 23.2.2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7.021 Medida Cautelar - Referendo**, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 9.2.2022, DJ 17.5.2022.

DUVERGER, Maurice. **Los Partidos Políticos.** Cidade do México: Fóndo de Cultura Económica, 2002.

FORSTHOFF, Ernst. **Die politischen Parteien im Verfassungsrecht.** Tübingen, 1950.

FRANÇA. *Conseil Constitutionnel*, DC n. 80-127, de 20 de janeiro de 1981.

FRANÇA. *Conseil Constitutionnel,* DC 89-268, de 29 de dezembro de 1989.

GRIMM, Dieter. "Verfassungsgerichtsbarkeit – Funktion und Funktionsgrenzen in demokratischem Staat". In: **Jus-Didaktik.** Heft 4. Munique, 1977.

GRIMM, Dieter. "Los partidos políticos". In: BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans-Jochen; HESSE, Konrad; HEYDE, Wolfgang (Hrsg.). **Manual de Derecho Constitucional** [Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland]. Madrid: Marcial Pons, 1996.

KOCH, Thorsten. "Neutralitätspflicht und Chancengleichheit bei Leistungen an Politische Parteien." In: **Zeitschrift Für Parlamentsfragen**. Vol. 33, N. 4. Baden-Baden: Nomos, 2002.

MAURER, Hartmut. **Direito do Estado: fundamentos, órgãos constitucionais, funções estatais.** 6ª ed. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. "Eleições e sistemas eleitorais". In: **Revista de Informação Legislativa.** Ano 20, n. 78. Brasília: Senado Federal, abril-junho de 1983

SOARES, Gláucio Ary Dillon. "Alianças e coligações eleitorais: notas para uma teoria". In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos.** n. 17. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1964.

VERPEAUX, Michel *et alli*. **Droit constitutionnel: les grandes décisions de la jurisprudence**. 2ª ed. Paris: PUF, 2017.

VOβKUHLE, Andreas. **Defesa do Estado Constitucional Democrático em tempos de populismo.** Trad. Peter Naumann. São Paulo: Saraiva/IDP, 2020

Federações Partidárias

José Antonio Dias Toffoli e
Lília Maria da Cunha Fernandes*

* **TOFFOLI, José Antonio Dias.** Ministro do Supremo Tribunal Federal; Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça (2018-2020); Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (2014-2016); Advogado-Geral da União (2007-2009); Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República (2003-2005).

FERNANDES, Lília Maria da Cunha. Assessora de gabinete de ministro no Supremo Tribunal Federal. Analista Judiciária do Tribunal Superior Eleitoral.

Sumário:

1. Introdução: Funções dos partidos políticos nas democracias modernas, pluralismo político e crise de representatividade;
2. Breve histórico dos partidos políticos no Brasil: uma análise a partir dos fundamentos da ADI n.º 4.430;
3. Das coligações às federações partidárias: avanços institucionais no fortalecimento do sistema partidário brasileiro e orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n.º 7021;
4. Conclusões;
5. Referências bibliográficas.

Resumo:

O presente artigo tem por objetivo discorrer sobre as federações partidárias instituídas pela Lei n.º 14.208, de 28 de setembro de 2021, versando sobre aspectos históricos da formação dos partidos políticos no Brasil, sobre a função dessas entidades nas democracias representativas e sobre as principais distorções que levaram o legislador à criação das federações partidárias alguns anos após a extinção das coligações partidárias para as eleições proporcionais pela EC n.º 97, de 4 de outubro de 2017. Por fim, serão apresentados os principais pontos discutidos pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n.º 7021, cuja conclusão foi pela constitucionalidade das normas que disciplinaram o novel instituto.

Palavras-chave:

Democracia. Sistema eleitoral. Partidos Políticos. Pluralismo político. Coligação partidária. Federação Partidária. Lei n.º 14.208/2021.

1. INTRODUÇÃO: FUNÇÕES DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS DEMOCRACIAS MODERNAS, PLURALISMO POLÍTICO E CRISE DE REPRESENTATIVIDADE

Os partidos políticos são instrumentos essenciais nas democracias representativas contemporâneas e atuam como verdadeiros órgãos intermediários entre o povo e os governos, uma vez que a soberania popular é primordialmente exercida pelos representantes partidários escolhidos pelos cidadãos. Vale ressaltar que a Carta da Organização dos Estados Americanos reconhece que a democracia representativa é indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, e um dos propósitos da OEA é promover e consolidar a democracia representativa.

Ao discorrer sobre as dimensões do princípio democrático, o Professor Canotilho afirma que, "em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes" e, quanto à segunda dimensão, tem lugar a "democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões (...)"[1].

O jurista brasileiro Fávila Ribeiro, por sua vez, destaca que "o partido político é um grupo social de relevante amplitude destinado à arregimentação coletiva, em torno de ideias e de interesses, para levar seus membros a compartilharem do poder decisório nas instâncias governativas"[2].

Quanto à abrangência da atuação dessas entidades, destaca-se a responsabilidade de arregimentar eleitores, selecionar candidatos, participar da disputa eleitoral, representar interesses, assegurar os direitos e a representatividade das minorias, desenvolver políticas públicas, ocupar espaços no parlamento e no poder executivo e, conforme o caso, fazer oposição. Como se pode notar, os partidos atuam em três esferas essenciais da democracia representativa: eleitoral, parlamentar e governamental.

1. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição.** 3. ed. Coimbra, 1999.

2. RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral.** 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

Como salienta Maurice Duverger, o desenvolvimento dos partidos está ligado ao próprio desenrolar do exercício da democracia, principalmente no que tange à "extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares"[3].

Em artigo sobre os partidos políticos na América Latina, Manuel Alcántara Sáez e Flavia Freidenberg, ambos da Universidade de Salamanca[4], afirmam que "os partidos e sistemas partidários da América Latina são mais estáveis do que em termos gerais se costuma sustentar" e destacam três aspectos do avanço da democracia e da importância dos partidos políticos na região:

> Em um marco de poliarquia, em que predomine a livre e igualitária competição pelo poder mediante regras conhecidas e assumidas pela maioria por meio de processos eleitorais periódicos, a institucionalização, a intermediação e a profissionalização são elementos indispensáveis. Essas funções têm sido desempenhadas pelos partidos políticos, como claros eixos que entrelaçam de uma maneira estável e previsível a sociedade com o regime político. Independentemente do modelo de partido do que se parta, as funções desempenhadas de articulação e de agregação de interesses, de legitimação, de socialização, de representação e participação, e de formação de uma elite dirigente, com maior ou menor intensidade, continuam sendo vitais para o sistema político.

A partir do século XIX, o ideário da democracia representativa se espalhou pelo Ocidente e os partidos políticos passaram a ser vistos como instituições vitais para a representação parlamentar e para a estabilidade dos regimes democráticos, a par com outras entidades, fortalecidas sobretudo no período posterior à Segunda Guerra Mundial, como os movimentos sociais e as associações civis e de trabalhadores.

No Brasil, o pluralismo político conquistado a partir da redemocratização, como retratado na clássica lição de Giovanni Sartori (1982, p. 34), "indica uma diversificação do poder e,

3. DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos.** México D.F: Fondo de Cultura Económica, 1957.

4. Cf. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. VIII, nº 2, 2002.

mais precisamente, a existência de uma pluralidade de grupos que são ao mesmo tempo independentes e não-inclusivos."

Consectárias diretas do pluralismo, as agremiações partidárias constituem fundamento próprio da República Federativa do Brasil, conforme inscrito no art. 1.º, inciso V, da Lei Fundamental. Mereceram, por isso, na Constituição de 1988, atenção e disciplina especial, tendo-se destacado sua relevância no processo eleitoral, estabelecendo-se, inclusive, como condição de elegibilidade a filiação partidária (CF, art. 17).

A Carta da República consagra, ademais, logo na cabeça do art. 17 da Carta Maior, a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, limitada essa liberdade à necessidade de resguardar os ditames da soberania popular, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Todavia, conforme alerta o professor mineiro Bruno Burgarelli Albergaria Kneipp (2002, p. 24-25), "se por um lado a fragmentação do poder traz benefícios, o seu uso incorreto e excessivo gera o malefício da desagregação". De sua óptica, "o pluralismo não deve servir como subterfúgio da desordem e da inexistência de um mínimo de ação política", pois, "o que se pretende é a intensa participação na formulação da vontade estatal."

Citando BARACHO, o jurista mineiro elucida que

> [a] representação proporcional acarreta a multiplicidade de partidos, mas nem sempre estimula conflitos programáticos definidos. Em muitos sistemas políticos, a multiplicidade de partidos não se identifica com as ideias, mas são meras fórmulas de conservação de lideranças políticas existentes. (op. cit., p. 52).

Conclui o autor, entretanto, que nada justifica o fim do pluralismo, cabendo a cada país, diante dos seus próprios cenários e desafios, adotar cláusulas de desempenho, aprimorar os mecanismos de *compliance* e transparência, bem como instituir meios para assegurar a democracia intrapartidária, o que já vem sendo feito no Brasil, a exemplo das recentes reformas que resultaram na extinção das coligações partidárias, a adoção de cláusula de desempenho e o fortalecimento da fidelidade partidária, aspectos abordados na fundamentação da ADI n.º 7.021, na qual foi suscitada a inconstitucionalidade dos arts. 1.º e 2.º e,

por arrastamento, do art. 3.º da Lei n.º 14.208, de 28 de setembro de 2021, que instituiu as federações de partidos políticos.

Em que pesem essas e outras dificuldades, como o enraizamento social dos partidos em nosso país – cujas origens abordaremos neste trabalho –, o sistema partidário surgido a partir da redemocratização no início dos anos 80 vem apresentando sensíveis avanços, compatíveis com os desafios inerentes ao pluralismo político e às características do país, a quarta maior democracia do mundo, cujas regiões ainda apresentam profundas diferenças econômicas, sociais e culturais.

Não obstante as peculiaridades que se destacam em nosso sistema, a crise da representação política é um fenômeno mundial, marcado pela falta de credibilidade e por dúvidas quanto à legitimidade dos partidos políticos em corresponder efetivamente às demandas sociais.

Com efeito, desde as últimas décadas do século XX, a representação política no Brasil tem experimentado uma grave crise, de cujos sintomas se destacam o aumento no número de eleitores que não se identificam com os partidos; as altas taxas de insatisfação popular com a classe política; a excessiva fragmentação partidária do parlamento brasileiro; o surgimento de formas alternativas de ativismo político (*e.g.* protestos políticos e uso de novas tecnologias por meio da internet, com o fortalecimento da chamada "democracia digital").

Para fins da presente análise, tem-se que a alta fragmentação partidária contribui de forma decisiva para a falta de credibilidade por parte do eleitor, o qual não percebe as diferenças entre as legendas e, por consequência, com elas não se identifica. Outro problema é que o presidente eleito precisa buscar o consenso com diferentes forças partidárias, muitas vezes heterogêneas, fator que compromete a governabilidade e a implementação de políticas públicas, uma vez que o processo de negociação no parlamento se torna extremamente complexo, o que contribui para o enfraquecimento do sistema representativo brasileiro.

Lançados, para reflexão, os desafios que vêm sendo enfrentados pela sociedade brasileira, recapitulamos alguns dos fatos históricos e as dificuldades que marcaram o surgimento dos partidos políticos no Brasil, para que as conquistas atuais possam ser celebradas e concebidas de forma a fortalecer e consolidar nossa democracia.

2. BREVE HISTÓRICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL: ANÁLISE A PARTIR DOS FUNDAMENTOS DA ADI N.º 4.430

A fim de melhor avaliar as circunstâncias atuais que culminaram na instituição das atuais federações partidárias por meio da Lei n.º 14.208/2021, reproduzimos excertos do voto proferido na ADI n.º 4.430, na qual se fez um estudo detalhado acerca do processo histórico de formação dos partidos políticos no Brasil e do processo de implantação da representação proporcional (sistema de listas abertas), evidenciando os percalços e as dificuldades enfrentadas por essas entidades diante das peculiaridades sociais, econômicas e culturais da sociedade brasileira:

> A história dos partidos políticos no Brasil e a adoção do sistema proporcional de listas abertas demonstram, mais uma vez, a importância do permanente debate entre "elites locais" e "elites nacionais" no desenvolvimento de nossas instituições.
>
> Na presente análise, essa ideia recai sobre a histórica dificuldade de surgimento e fortalecimento dos partidos nacionais, diante da inegável força das autoridades locais. Durante o Brasil Colônia, a ideia mais próxima de posições partidárias – embora eles mais se aproximassem de "simples facções", para usar a expressão de Afonso Arinos – se configurava no debate entre o grupo republicano, defensor da independência, e o dos "corcundas", portugueses regressistas.
>
> Relativamente ao Período Imperial, afirma Samuel Dal-Farra Naspolini que, "nos primeiros anos de sua vida independente, a Nação brasileira não conhecia partidos propriamente ditos" (op. cit., p. 136). Foi durante o Período Regencial (1831-1840), em razão da ausência temporária do Poder Moderador, que surgiram, com força, as primeiras tendências de opinião relativamente estáveis:
>
> "[...] os restauradores unir-se-iam paulatinamente à ala moderada do pensamento liberal brasileiro (regressistas), advogando sobretudo a centralização do poder no Rio de Janeiro, enquanto uma maior autonomia para as províncias e uma interpretação ampliativa das liberdades públicas reconhecidas pela Constituição de 1824 eram princípios defendidos pela corrente oposta, a dos liberais autênticos" (NASPOLINI,

op. cit., p. 137).

Desses grupos surgem os dois grandes "partidos" do Império, os partidos Conservador e Liberal, que divergiam, sobretudo, em relação ao grau de centralização política do Império e ao poder deferido às províncias.

Com a República e a adoção do federalismo, sobressaem as antigas províncias, agora Estados-membros. Afonso Arinos lembra que

"[a] mentalidade republicana era federal em primeiro lugar; em segundo, antipartidária, no sentido nacional", tendo a nova elite republicana verdadeira ojeriza, hostilidade aos partidos nacionais (ARINOS, 1980, p. 53-54).

Em consequência disso, ganham poder e espaço as oligarquias rurais regionais, sobressaindo, conforme retratado por Victor Nunes Leal em sua clássica obra Coronelismo, enxada e voto, a chamada "política dos governadores", cujo elo primário era a "política dos coronéis".

Com o "coronelismo", e seu inerente sistema de reciprocidade, dá-se a manipulação do voto pelos chefes locais, em torno dos quais se arregimentavam as oligarquias locais. Nas palavras de Nunes Leal,

"[e]ssa poderosa realidade reflete-se de modo sintomático na vida dos partidos, agravando os embaraços que lhes advêm da organização federativa do país" (LEAL, 1997, p. 271).

[...]

De igual modo, juridicamente, os partidos então existentes não tinham sequer disciplina específica, fundavam-se no direito geral de associação civil, regulado pelo Código Civil de 1916.

Foi somente após a Revolução de 1930 e de suas históricas consequências no Direito Eleitoral nacional, com a edição do Decreto 21.076, de 1932, primeiro Código Eleitoral brasileiro, que se passou a ter um instrumento jurídico nacional reconhecendo a existência jurídica dos partidos políticos e regulando o seu funcionamento. De acordo com esse regramento, os partidos políticos podiam ser (art. 18): (i) permanentes, adquirindo personalidade jurídica mediante inscrição no registro a que se refere o art. 18 do Código Civil; (ii) provisórios, formados transitoriamente para disputar as

eleições; ou (iii) equiparados às associações de classe legalmente constituídas. Segundo aquele dispositivo legal, eram admitidas, ainda, as candidaturas avulsas (art. 88, parágrafo único), desde que requeridas por um número mínimo de eleitores, e permitidos os partidos estaduais.

[...]

Com o golpe de 1937, um dos primeiros atos do Estado Novo foi a edição do Decreto-lei n.º 37, de 2 de dezembro de 1937, que dissolveu compulsoriamente todos os partidos políticos, cominando penas severas aos seus transgressores.

Esse decreto-lei somente foi revogado com a edição, em 1945 - já no final da ditadura Vargas, mas se beneficiando de sua influência centralizadora, do Decreto-lei n.º 7.586, também conhecido como "Lei Agamenon Magalhães", com o qual, finalmente, se passou a exigir dos partidos políticos uma atuação em âmbito nacional. Segundo Afonso Arinos,

[n]este ponto a influência centralizadora do Estado Novo foi benéfica. Aquilo que não tinha conseguido a Constituinte de 1934 – o reconhecimento solene dos partidos como instrumento de governo e a imposição do seu caráter nacional – a Constituição de 1946 já encontra feito, através da lei eleitoral da ditadura.

E, achando o caminho aberto, não teve mais que conservá-lo, o que fez sem dificuldades. Foi, não há dúvida, um grande passo, o do decreto 7.586. E, achando o caminho aberto, não teve mais que conservá-lo, o que fez sem dificuldades. Foi, não há dúvida, um grande passo, o do decreto 7.586.

O processo histórico da nacionalização dos partidos achou neste diploma uma acolhida estimulante para seu desenvolvimento. As condições gerais eram mais favoráveis a essa acolhida. Progredira a mentalidade partidária e se enriquecera com a experiência de 1932-1937" (op. cit., p. 80).

Procurava-se, então, estimular a mentalidade partidária nacional, impondo a criação de partidos em bases nacionais (LEAL, op. cit., p. 262).

Buscava-se, com isso, diminuir a força das elites regionais, afastando-se, juntamente com os partidos estaduais, a sombra das disputas locais e a possibilidade de captura do poder central por partido de caráter (interesse) fracionário.

Inegavelmente, a ausência de representatividade histórica dos partidos políticos brasileiros e o permanente debate sobre a contraposição entre a unidade nacional e a força das elites locais refletem no próprio desenvolvimento do sistema de representação proporcional brasileiro.

O fato de não se conhecer um verdadeiro sistema partidário de âmbito nacional (presente o mundo real), embora necessário para assegurar a unidade da Nação, e de se ter, primordialmente, uma base eleitoral regional revela a necessidade de se conferir, embora adotando o sistema proporcional, representação às elites locais, por intermédio do voto uninominal em circunscrição que coincide com os estados da federação.

[...]

Assis Brasil reconhecia a dificuldade para a emergência de verdadeiros partidos políticos no País, ponderando, não obstante, que tal razão não se poderia transformar em um empecilho ao desenvolvimento de um sistema de representação, pois Assis Brasil reconhecia a dificuldade para a emergência de verdadeiros partidos políticos no País, ponderando, não obstante, que tal razão não se poderia transformar em um empecilho ao desenvolvimento de um sistema de representação, pois

"[a] divisão dos cidadãos em partidos se torna fenômeno inevitável logo que a vida nacional começa a formalizar-se, ainda que não mui nitidamente. A existência de partidos é, pois, um fato com o qual se tem de contar necessariamente na evolução das nações" (apud BROSSARD, 1989, p. 317-335).

[...]

Completando, ainda, o sistema eleitoral proporcional utilizado até os dias atuais, com a publicação do Decreto-Lei 7.586, de 28 de maio de 1945, foi, finalmente, extinta a possibilidade de candidaturas avulsas, ganhando os partidos políticos o monopólio do lançamento de candidaturas, exigindo-se, em contrapartida, a atuação em âmbito nacional.

[...]

O sistema eleitoral brasileiro de representação proporcional de lista aberta surgiu, portanto, desses embates, resultado que foi da conjugação de nossa ausência de tradição

partidária com a força das nossas bases eleitorais regionais: diante das dificuldades históricas de desenvolvimento de forças partidárias nacionais, não havia como forçar os eleitores do país a votar em partidos.

Diante dessa realidade, diferentemente de outros modelos proporcionais, na maioria das vezes de listas fechadas, desenvolveu-se, no Brasil, sistema proporcional peculiar e diferenciado - sistema semelhante, segundo informa Scott Mainwaring, é adotado, com certas diferenças, na Finlândia e no Chile.

Na prática, esse modelo, fruto da cultura política brasileira, contribuiu, em muito, para o processo de personalização do voto e, em consequência, para a continuidade do enfraquecimento dos partidos políticos.

Como destaca Olavo Brasil de Lima Júnior, esse modelo "encorajava a vida partidária, mas, ao mesmo tempo, incentivava o desenvolvimento de fortes lideranças individuais, criando um espaço propício ao confronto entre partidos e líderes, o que acarretaria o enfraquecimento dos primeiros diante das grandes lideranças individuais" (LIMA JUNIOR, 1983, p. 56).

Esse continua a ser o nosso sistema atual.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, dando sequência ao modelo adotado desde 1932, estabeleceu, em seu art. 45, o sistema proporcional para as eleições de deputados federais, de deputados estaduais e de vereadores. Não adentrou o texto constitucional no modelo especificamente a ser adotado, embora, durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte, se tenha tentado adotar modelos específicos, como o sistema distrital misto.

Pessoalmente, entendo que a conjugação do sistema proporcional de listas abertas e de votação uninominal com a exigência constitucional de partidos nacionais, com bases distritais nas unidades da Federação – Estados-membros e Distrito Federal –, é, acima de tudo, solução adequada à representação federativa no âmbito da Nação.[5]

5. STF. Tribunal Pleno. Min. **Dias Toffoli,** ADI nº 4.430, DJe 19/9/13.

Esse resgate histórico é essencial para reforçar a ideia de que a democracia representativa está em permanente construção, devendo-se louvar os esforços legislativos que buscam viabilizar os consensos e o fortalecimento dos partidos políticos como caminho para a legitimação do poder político, o que, a nosso ver, ocorre com a instituição das federações partidárias em nosso sistema político-eleitoral.

3. DAS COLIGAÇÕES ÀS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS: AVANÇOS INSTITUCIONAIS NO FORTALECIMENTO DO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO E ORIENTAÇÃO FIRMADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADI N.º 7.021

Como abordado ao longo deste artigo, a disciplina constitucional dos partidos políticos lhes confere ampla autonomia de organização e funcionamento, sendo essa uma importante conquista democrática, na medida em que, no Código Eleitoral anterior (Lei n.º 1.164/1950), era intensa a regulamentação sobre essas entidades, as quais eram constituídas como pessoas jurídicas de direito público interno, refletindo a interferência estatal nos assuntos partidários.

A Constituição Federal, no entanto, bem como a Lei n.º 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) no plano infraconstitucional, asseguram aos partidos políticos ampla autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, o que se refletiu, até o advento da EC n.º 97, de 2017, na possibilidade de formação de coligações partidárias para as eleições majoritárias e proporcionais, reflexo direto da fragmentação partidária, a qual, em anos eleitorais, era contornada por meio dessas uniões efêmeras para o alcance de maior tempo de propaganda eleitoral e ampliação do número de candidatos.

Em 2002, o Tribunal Superior Eleitoral apreciou a Consulta n.º 715, que acabou se tornando referência no tocante à formação de coligações partidárias, introduzindo na jurisprudência a regra que foi batizada de princípio da coerência. A consulta veiculou a seguinte questão:

> 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?

A resposta foi negativa, resultando na Resolução n.º 21.002/02 do TSE, ementada nos seguintes termos:

> Consulta. Coligações. Os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador de estado ou do Distrito Federal, senador, deputado federal e deputado estadual ou distrital com outros partidos políticos que tenham, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial. Consulta respondida negativamente.

Tratava-se de dúvida quanto à correta interpretação do art. 6.º, *caput*, da Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, que assim dispõe:

> 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.

O núcleo da discussão abrangia o alcance da expressão "dentro da mesma circunscrição", contida no art. 6.º acima reproduzido. Afinal, a circunscrição das eleições presidenciais é o país, enquanto nas eleições federais e estaduais (para governador e vice-governador, senador, deputado federal e deputado estadual/distrital), a circunscrição é o estado (art. 86 do Código Eleitoral). Assim, de acordo com o consulente, não seria possível transpor a limitação na formação das coligações para as eleições presidenciais.

Vale registrar que, na Consulta n.º 382, respondida anteriormente por meio da Resolução n.º 20.126/98, a questão já havia sido enfrentada, mas apenas em relação aos cargos majoritários e proporcionais de âmbito estadual, ou seja, dentro da mesma circunscrição, sem incluir a eleição presidencial. Naquela

oportunidade, ficou definido que os partidos que se coligassem para as eleições majoritárias (para senador e governador) não poderiam formar coligações com partidos estranhos no tocante às eleições proporcionais (para deputado federal e estadual). Formada a coligação no plano majoritário, coligações diferentes poderiam se formar para as eleições proporcionais, desde que entre todos ou apenas alguns dos integrantes da coligação majoritária. Foi proibida também a formação de uma coligação para o cargo de senador e outra para o cargo de governador. A coligação majoritária passava a ser referência, ou, nos dizeres dos votos vencedores, "moldura" ou "parâmetro inafastável" na formação de coligações proporcionais, no que se convencionou chamar princípio da simetria.

Ao transpor esse parâmetro para o âmbito das eleições presidenciais, o TSE privilegiou o caráter nacional dos partidos políticos, a consistência política e ideológica das agremiações partidárias, bem como o entendimento segundo o qual a circunscrição nacional contém a estadual, como esta contém a municipal. Desta feita, a coligação nacional (eleição presidencial) passou a ser o paradigma, o parâmetro inafastável das demais coligações, visando, justamente, a priorizar as diretrizes nacionais dos partidos, em mais um embate que, desde os primórdios da vida política brasileira, vem se travando entre os poderes das elites regionais e o respeito ao modelo federativo partidário, com ênfase em uma ideologia e um projeto de nação.

Ficou vencido, naquela assentada, o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, para quem a simetria na formação das coligações deveria se ater aos limites da mesma circunscrição, ou seja, o art. 6.º da Lei n.º 9.504/97, ao traçar limite intransponível à interpretação da norma, conjugado com o art. 86 do Código Eleitoral, impediria que as coligações traçadas para o pleito presidencial vinculassem os enlaces de âmbito estadual. Destacou ainda, em seu voto, a "impermeabilidade jurídica" entre as circunscrições e que, apesar da coincidência de data entre as eleições presidenciais, federais e estaduais, as disputas seriam distintas, com demarcação clara na legislação eleitoral, o que já revelava o cerne das grandes discussões sobre o tema.

O princípio da coerência voltou à pauta no processo eleitoral das eleições de 2006, no âmbito da Consulta n.º 1.185 (Resolução n.º 22.161, de 3 de março de 2006), na qual o

TSE resolveu adotar o mesmo entendimento de 2002, permanecendo como paradigma o que havia sido determinado pela Resolução n.º 21.002/2002 (Cta. N.º 715), panorama que foi alterado pelo Congresso Nacional, com a edição da Emenda Constitucional n.º 52, de 8 de março de 2006, a qual alterou a redação do art. 17, § 1.º, que passou a preceituar o seguinte:

> Art. 17. (...) § 1.º 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.

O art. 2.º, por sua vez, estabeleceu: "esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002". A eficácia da norma gerou discussão com base no princípio da anterioridade (art. 16 da CF), que motivou o ajuizamento da ADI n.º 3.685. Na oportunidade, o STF decidiu pela inaplicabilidade do dispositivo às eleições de 2006, privilegiando-se a regra da anterioridade como garantia fundamental oponível à atividade do legislador constituinte derivado e ressaltando também o princípio da segurança jurídica e do devido processo legal.

Destacou-se, no aludido julgado, que "a inovação trazida pela EC 52/06 conferiu *status* constitucional à matéria até então integralmente regulamentada por legislação ordinária federal, provocando, assim, a perda da validade de qualquer restrição à plena autonomia das coligações partidárias no plano federal, estadual, distrital e municipal". Ressaltou-se também que nem mesmo o poder constituinte derivado poderia contornar a garantia prevista no art. 16 da CF, a qual busca "evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral (ADI 354, rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 12.02.93)" (ADI n.º 3685, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ de 10/8/2006).

É inegável que o fenômeno das coligações partidárias é um dos corolários do pluralismo político e partidário que caracterizam o sistema brasileiro, possuindo vantagens, como, por

exemplo, a de viabilizar a sobrevivência de legendas menos expressivas e de dar voz às minorias, bem como a de aumentar as chances partidárias no acesso ao poder legislativo. Porém, diversas críticas têm sido feitas a esse modelo por estudiosos, juristas e cientistas políticos, devido às distorções originadas dessas uniões efêmeras e de cunho meramente eleitoral, sem nenhum compromisso com uma atuação coerente e conjugada nas Casas Legislativas.

Os efeitos adversos de um sistema marcado pela proliferação partidária foram destacados no voto da eminente Ministra Cármen Lúcia no julgamento da ADI n.º 5.311, na qual foi questionada a constitucionalidade de normas relacionadas com a criação de partidos políticos. *Vide*: "a determinação constitucional de caráter nacional dos partidos políticos objetiva impedir a proliferação de agremiações sem expressão política, que podem atuar como 'legendas de aluguel', fraudando a representação, base do regime democrático".

Naquela oportunidade, em voto vencido, defendeu-se a inconstitucionalidade das normas impugnadas na aludida ADI, por entender que,

> embora salutar o propósito do legislador de fortalecer nosso sistema partidário nacional, as normas questionadas são incompatíveis com a Constituição Federal, por desbordarem da moldura normativa do art. 17 da Carta, em ofensa à liberdade de criação, fusão e incorporação de partidos políticos, à liberdade de organização das agremiações partidárias, bem como aos postulados da cidadania e do regime democrático.[6]

Ressaltou-se a prevalência da garantia assegurada na cabeça do art. 17, vale dizer, a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, limitada essa liberdade à necessidade de resguardar os valores da soberania popular, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana, postulados inafastáveis norteadores da atividade legiferante.

No entanto, a Relatora discorreu sobre os controles quantitativos e qualitativos dos partidos na legislação nacional com acurada

6. STF. Tribunal Pleno. Min. Dias Toffoli, ADI nº 5.311, DJe 6/7/20.

análise sobre o que chamou de "estabilização do quadro partidário". Para fins de enriquecer as reflexões propostas no presente artigo, reproduzimos alguns excertos do voto de Sua Excelência:

> 6. No Brasil, o controle quantitativo de partidos políticos remonta à denominada Revolução de 1930, quando se adotou este instrumento como meio de combate a fraudes eleitorais, paulatinamente aprimorado como mecanismo de "estabilização do quadro partidário". como meio de combate a fraudes eleitorais, paulatinamente aprimorado como mecanismo de "estabilização do quadro partidário". A exigência do apoio de cidadãos, distribuídos pelo território nacional, como pressuposto para o registro dos estatutos partidários no Tribunal Superior Eleitoral consagrou-se como fórmula para "reprimir o sub-reptício ressurgimento dos partidos estaduais", assegurando o que viria a ser positivado como o caráter nacional das agremiações:
>
> (...)
>
> Pode-se identificar a opção constituinte pelo princípio democrático representativo posto na Constituição de 1988 também no cuidado normativo desse tema. Superando-se o caráter essencialmente intervencionista prevalecente no regime autoritário anterior, passou-se a garantir, no ordenamento jurídico-constitucional, a liberdade dos partidos políticos de se formarem e se articularem, sem serem desconsideradas as características básicas de sua conformação legítima, como a imperatividade do caráter nacional das agremiações (controle quantitativo tido como cláusula de barreira *lato sensu*) e do cunho democrático de seus programas (controle qualitativo ou ideológico):
>
> O advento das normas impugnadas justifica-se pela multiplicação de legendas, sem o imprescindível substrato de eleitores a legitimá-las (legendas sem partido no sentido adotado na teoria democrática) e a inequívoca comprovação de formações sem partido com força para atuar em cenários decisórios. As divulgadas "bancadas" são compostas por ideologias não representadas por partidos, mas com força decisória inegável. Daí a necessidade colhida pelo legislador para tornar efetivo o controle quantitativo e qualitativo dos partidos.

As crises dos modelos de representatividade constitucional

15. A digressão sobre as características históricas do sistema representativo ajuda a identificar a necessidade sempre crescente de legitimação do exercício do poder político, sob pena de se fragilizar a democracia. Nesse sentido, a atuação do legislador conferindo coerência a sistema partidário historicamente frágil, na acepção sociológico-jurídica, e esgarçado pelo distanciamento e pela parca participação cidadã, contribui Nesse sentido, a atuação do legislador conferindo coerência a sistema partidário historicamente frágil, na acepção sociológico-jurídica, e esgarçado pelo distanciamento e pela parca participação cidadã, contribui para a densificação dos princípios constitucionais da democracia representativa. Partidos não são apenas siglas aglutinadas ou cingidas segundo momentâneas circunstâncias ou pelo querer de alguns que se arvoram, não poucas vezes, em seus donos. A Constituição formula-os como instrumentos depositários de ideologias nacionais, consagradas pelo legítimo exercício do poder político, tendo antes anotado:

[...]

De fato, um grande número de legendas partidárias prejudica a governabilidade, dificultando a aprovação de propostas – principalmente de reformas – pelo Congresso Nacional e favorecendo a instalação de uma dinâmica em que coalizões são formadas e desfeitas de acordo com interesses momentâneos, gerando instabilidade institucional. Outrossim, há um desvirtuamento do papel dos partidos políticos, que, em vez de atuarem como organismos veiculadores de ideologia e projeto político definidos, passam a ser meros intermediários para o exercício do mandato. [...]

[...]

A fragmentação no Congresso é, portanto, a principal consequência negativa no elevado número de partidos nele atuantes. Na tentativa de amenizar o problema da governabilidade (ou da ausência dela), formam-se coalizões dentro das casas legislativas que, fatalmente, são desfeitas ou alteradas conforme interesses momentâneos, o que leva à instabilidade. Igualmente, a formação de coligações em período eleitoral é feita e desfeita de toda maneira.

> As pequenas agremiações, por registrarem candidatura de personalidades conhecidas como "puxadores de votos", são utilizadas como verdadeiras legendas de aluguel. Acabam, assim, conquistando vagas à custa de um só candidato ou por meio de alianças momentâneas, e não pela divulgação de programas de governo, propostas e ideais" (Cláusula de desempenho e fortalecimento dos sistemas representativo e partidário no Brasil. Estudos Eleitorais, v. 9, n. 1, jan./abr. 2014).

O julgamento da ADI n.º 5.311 (julgada improcedente, legitimando-se, portanto, critérios mais rígidos na criação e fusão partidárias) já demostrava as raízes de um sintoma inerente à fragmentação partidária no Brasil por razões que certamente levaram o Congresso Nacional a editar a EC n.º 97, de 2017, no bojo da qual foram extintas as coligações partidárias para as eleições proporcionais e, simultaneamente, instituída uma cláusula de desempenho prevendo que os partidos somente tenham acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão se atingirem um patamar mínimo de candidatos eleitos.

Vale ressaltar que o intuito de aperfeiçoamento do sistema político-partidário nunca deixou de fazer parte dos diálogos institucionais travados entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário - notadamente, o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal -, pelos quais se passou a compreender as distorções que se apresentavam a partir das coligações em eleições proporcionais e da multiplicação desenfreada de partidos, tendo por resultado um processo gradual de restrição da possibilidade de vinculação de legendas para fins meramente eleitorais e da imposição de novas restrições à atuação dos partidos no Congresso Nacional.

Em 2021, veio à lume a Lei n.º 14.208, de 28 de setembro de 2021, que alterou a Lei n.º 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n.º 9.504/97 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. As novas regras foram submetidas ao crivo de constitucionalidade nos autos da ADI n.º 7.021, em medida cautelar, ajuizada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Foi fixada, em suma, a seguinte orientação, por maioria:

> É constitucional a Lei n.º 14.208/2021, que institui as federações partidárias, salvo quanto ao prazo para seu registro, que deverá ser o mesmo aplicável aos partidos políticos. Excepcionalmente, nas eleições de 2022, o prazo para constituição de federações partidárias fica estendido até 31 de maio do mesmo ano.

No referido julgamento, no tocante ao prazo para seu registro, apresentou-se voto divergente no sentido de manter o prazo instituído pelo Parlamento, qual seja, aquele estabelecido para a realização das convenções partidárias, integrando, nesse ponto, a corrente vencida.

Recapitulamos as questões debatidas naquele importante julgamento.

O requerente alegou a inconstitucionalidade formal da norma, por ofensa ao devido processo legislativo bicameral (art. 65, *caput* e § 1.º, CF/88), considerando que, após a aprovação da proposição pela casa iniciadora (Senado), foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 97/2017, que proibiu as coligações nas eleições proporcionais, razão pela qual o trâmite deveria ser refeito à luz do novo contexto constitucional.

Sob o aspecto material, aduziu que o legislador ordinário teria estipulado instituto idêntico às coligações proporcionais, expressamente vedadas pela Constituição Federal, nos termos do seu art. 17, § 1.º, sem, no entanto, observar o trâmite legislativo para a alteração do texto constitucional.

Afirmou tratar-se de "engenhosa criação legislativa que permite a celebração da coligação nas eleições proporcionais - sob a denominação de federação partidária - por lei ordinária, ou seja, sem o ônus de alteração do texto constitucional[,] que, expressamente, as proíbe".

Acrescentou que a norma veicularia a verticalização das coligações aos partidos federados, o que também iria de encontro ao teor do art. 17, § 1.º, da Constituição, bem como que o modelo de federação partidária ali questionado violaria o sistema partidário e o sistema eleitoral proporcional, tendo em vista "a imposição por lei ordinária de um novo corpo intermediário entre a sociedade e o estado, denominado de federação partidária".

Em voto vencido[7], ressaltou-se, inicialmente, a importância de, em ano eleitoral, a Suprema Corte do país trazer segurança jurídica para o processo político-eleitoral brasileiro por meio da análise de processos de grande impacto e relevância política, e, em seguida, reiterou a necessidade de autocontenção (*self restraint*), por deferência às decisões do Congresso Nacional nessa seara.

Isso porque, nos últimos 20 (vinte) anos, em mais de uma ocasião, após o Poder Judiciário glosar deliberação do Congresso Nacional acerca do processo político-eleitoral, houve posterior reação do Parlamento, inclusive por meio de emenda à Constituição de 1988, o que sinaliza para a necessidade de o Judiciário ser cauteloso e atuar com prudência na análise desses temas, com vistas a resguardar a segurança jurídica e estabilizar expectativas.

Nesse cenário, de fato, é válido dizer que a previsão da federação dos partidos bem ilustra a aludida capacidade de reação da classe política, bem como lança luzes acerca do significado constitucional do novo instituto.

Em 2002, o TSE editou a Resolução n. 21.002/2002 (como já rememorado no presente estudo), determinando que, para as eleições daquele ano (federais, estaduais e distritais), os partidos políticos formassem alianças estaduais simétricas em relação às alianças nacionais - era a chamada verticalização das coligações partidárias, calcada no "princípio da coerência".

O entendimento assentado no Tribunal Superior Eleitoral, alvo de críticas e debates legislativos, restou infirmado pela posterior edição da Emenda Constitucional n.º 52/2006, pela qual se excluiu expressamente a obrigatoriedade de vinculação das candidaturas coligadas em caráter vertical.

Paralelamente, evoluiu, também, o debate legislativo acerca das cláusulas de barreira, que impunham obstáculos à atuação dos partidos no Congresso Nacional, conforme previsto na Lei dos Partidos Políticos (Lei n.º 9.096/1995).

A forma inicial daquele instituto, previsto no art. 13 da lei, dava conta de que o funcionamento parlamentar dos partidos nas Casas Legislativas dependeria da obtenção de, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos votos apurados em cada eleição para a Câmara dos Deputados, os quais deveriam estar distribuídos

7. STF. Tribunal Pleno. Min. **Dias Toffoli,** ADI nº 7.021

em ao menos um terço dos estados da federação, observado o mínimo de dois por cento do total em cada um deles.

Em termos práticos, impunham-se restrições não apenas aos partidos políticos que não alcançassem os requisitos descritos, mas também aos parlamentares eleitos quanto ao funcionamento dos trabalhos legislativos. Cuidava-se, assim, da criação de parlamentares de primeira e segunda classe, pois, caso o partido político não alcançasse determinado número de votos em determinado número de estados, seus candidatos eleitos não teriam acesso, por exemplo, à composição das mesas diretivas ou à participação em comissões.

No julgamento conjunto das ADI n.º 1.351 e 1.354, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 29/6/2007, o Supremo Tribunal declarou a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei n.º 9.096/1995, por considerar que a norma teria contrariado direitos das minorias partidárias, estipulando inadequada diferenciação entre candidatos que tivessem igualmente logrado acesso às Casas Legislativas.

É bem certo que, à luz da jurisprudência desta Corte, caso a decisão tivesse sido proferida mais recentemente, o Plenário poderia ter adotado a técnica da interpretação conforme à Constituição, de forma a adequar as possibilidades de funcionamento parlamentar ao conteúdo constitucional, mantendo-se, porém, o texto editado pelo legislador. Com efeito, o Tribunal tem evoluído sua jurisprudência no sentido de admitir a apreciação da inconstitucionalidade de dada norma, ainda que seja para dela extrair interpretação conforme à Constituição Federal, com a finalidade de fazer incidir conteúdo normativo constitucional dotado de carga cogente cuja produção de efeitos independa de intermediação legislativa (cf.: ADI n.º 4.274/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 2/5/2012; ADI n.º 4.430/DF, Tribunal Pleno, de minha relatoria, DJe de 19/9/2013).

A partir da ampla liberdade conferida pelo constituinte derivado às coligações partidárias, combinada com a invalidação da cláusula de barreira na forma prevista inicialmente pela Lei n.º 9.096/1995, sobreveio a multiplicação e a fragmentação dos partidos políticos, culminando em cenário no qual o Congresso Nacional chegou a contar com 30 (trinta) partidos com representantes eleitos nas eleições proporcionais de 2018. Sabemos que um quadro de grande fragmentação partidária pode gerar sérios problemas de governabilidade.

Com a reforma política implementada pela Emenda Constitucional n.º 97/2017, instituíram-se cláusulas voltadas ao desempenho de cada partido nas eleições, restringindo o direito a recursos do fundo partidário e o acesso gratuito ao rádio e à televisão de forma gradual, até aplicarem-se integralmente, em 2030, àqueles que não alcançarem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, pelo menos 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou que deixarem de eleger pelo menos quinze deputados federais distribuídos em, ao menos, um terço das unidades da Federação.

Além disso, implementou-se a proibição das coligações proporcionais, mantendo-se, porém, a possibilidade da sua celebração nas eleições majoritárias, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.

Ao fim desse longo e dialógico processo, sobreveio, em 2021, o instituto das federações partidárias, que, curiosamente, converge com o entendimento manifestado pelo Tribunal Superior Eleitoral em 2002 no que se refere à previsão de um vínculo vertical entre os partidos, com o acréscimo de tratar-se de uma união duradoura e não apenas pelo prazo da eleição. Ao mesmo tempo, vislumbra-se uma solução encontrada pela classe política para a sobrevivência daqueles partidos que não alcançam a cláusula de desempenho.

A realidade de hoje, portanto, resulta de transformações graduais do sistema político-partidário, a partir de diálogos entre os Poderes, das quais se extrai uma aparente abertura do legislador para o incremento do nível de representatividade do Congresso Nacional, ao passo em que se impõe ao Poder Judiciário deferência às opções políticas adotadas democraticamente no campo parlamentar, sempre que for prudente e razoável assim proceder.

Em suma, o art. 1.º da Lei n.º 14.208/2021 inseriu o art. 11-A na Lei n.º 9.096/1995, que estipula, no *caput*, a possibilidade de dois ou mais partidos políticos se reunirem em federação, que atuará como se fosse uma única agremiação partidária.

Para tanto, aplicar-se-ão às federações as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária (§ 1.º),

assegurada a identidade e a autonomia dos partidos que as integram (§ 2.º).

Entre as regras para a criação de uma federação, consta que i) os partidos integrantes deverão ter registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral; ii) que os partidos deverão permanecer vinculados por, no mínimo, 4 anos; iii) que a federação deve ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias e iv) que a federação terá abrangência nacional, devendo seu registro ser encaminhado ao TSE (§ 3.º).

Caso algum partido político venha a se desligar da federação antes do prazo de 4 anos, ficará impedido de ingressar em outra federação, de celebrar coligação nas 2 eleições seguintes e de utilizar o fundo partidário até o período remanescente (§ 4.º). Por sua vez, o detentor do cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido integrante da federação perderá o mandato (§ 9.º). Por fim, a federação deverá observar as normas que disciplinam as atividades dos partidos políticos quanto 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 (§ 8.º).

O art. 2.º da Lei n.º 14.208/2021 inseriu o art. 6.º-A na Lei n.º 9.504/1997, que replica a observância obrigatória das federações às normas relacionadas ao comportamento dos partidos políticos quanto às eleições (*caput*), bem como a vedação da formação de federação de partidos após o prazo de realização das convenções partidárias (parágrafo único).

Extrai-se do teor da lei que instituiu a reforma eleitoral em questão que o instituto das federações de partidos políticos não desafia a proibição das coligações nas eleições proporcionais, veiculada no art. 17, § 1.º, da Constituição Federal, com a redação conferida pela Emenda Constitucional n.º 97/2017:

> § 1.º 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.

Há, portanto, diferenças fundamentais entre as coligações e as federações partidárias que afastam a confusão entre os institutos, notadamente no que se refere ao tempo e à extensão do vínculo firmado entre os partidos políticos.

Ao contrário do que ocorre com as federações, os direitos e deveres dos partidos políticos que integravam uma coligação partidária tinham vigência apenas durante o processo eleitoral, sem qualquer compromisso a longo prazo que vinculasse os candidatos eleitos em conjunto sob o sistema proporcional.

É que, calculados os quocientes eleitoral e partidário da coligação, que também funcionava como partido único, elegiam-se os candidatos mais votados entre as legendas coligadas, que, não raro, pertenciam a partidos que não guardavam nenhuma semelhança ideológica ou programática entre si.

Enquanto as eleições proporcionais visam a espelhar, tanto quanto possível, os votos dos eleitores em relação à quantidade de cadeiras disponíveis no parlamento, as coligações geravam um problema na representatividade dos eleitos, considerando que o voto em um candidato ensejava a eleição de parlamentares desconhecidos e até indesejados pelo eleitor, já que o vínculo circunstancial não exigia qualquer afinidade entre os partidos e serviam apenas à contabilidade e soma de votos.

A Emenda Constitucional que alterou a redação do art. 17, § 1.º, da CF/88 para proibir as coligações nas eleições proporcionais foi resultado do trâmite da Proposta de Emenda à Constituição n.º 36/2016, proveniente do Senado Federal, sob a justificativa de que o vínculo efêmero e circunstancial dos coligados permitiria que o voto do eleitor no candidato de sua preferência ajudasse a eleger outros candidatos de ideologia oposta, além de favorecer a fragmentação dos partidos políticos.

É o que consta do relatório apresentado perante a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal pelo Relator da PEC n.º 36/2016:

(...) [A] proibição de coligações a partir das eleições de 2022 também é oportun[a], visto que a medida distorce o princípio básico da proporcionalidade ao permitir a soma de votos de candidatos de partidos diferentes, possibilitando que o eleitor ajude a eleger candidato com propostas opostas às do candidato sufragado.

Ademais, a coligação é apenas eleitoral, não impõe obrigação alguma de atuação legislativa conjunta dos partidos coligantes, favorece a crescente fragmentação partidária, que levou a Câmara dos Deputados a ter vinte e oito partidos com representação nas eleições de 2014, sendo que onze partidos elegeram entre um e cinco Deputados apenas.

É indiscutível que tal cenário afeta a governabilidade e agrava as dificuldades de formação de maiorias que deem estabilidade institucional às políticas públicas.

Vai no mesmo sentido a manifestação do Relator da PEC perante a Comissão de Constituição e Justiça na Câmara dos Deputados, identificada pelo n.º 282/2016:

No tocante às vedações das coligações em eleições proporcionais, não vislumbramos qualquer óbice à admissibilidade da medida. Com efeito, a possibilidade de celebração de coligações partidárias em eleições proporcionais não guarda relação com a representação de minorias, e configura um vício dos sistemas partidário e eleitoral. A rigor, as coligações nas proporcionais constituem mera estratégia partidária para maximizar as chances de sucesso eleitoral. Além de sua natureza efêmera, de cunho puramente eleitoral, não há qualquer compromisso de atuação conjunta dos integrantes da coligação no curso das legislaturas para as quais foram eleitas.

Como dito, as coligações em eleições proporcionais constituem um fator de deturpação do sistema. A doutrina da ciência política é praticamente unânime quanto à incompatibilidade desse mecanismo com a representação proporcional, prevista no art. 45, da Constituição Federal.

(...)

Assim, em um modelo de democracia partidária tal como o desenhado pela Constituição de 1988, as coligações em

> eleições proporcionais se revelam corpos estranhos ao sistema, de sorte que a medida ora proposta na PEC n.º 282/2016, além de não enfrentar qualquer obstáculo à sua admissibilidade, revela-se salutar para a democracia brasileira.
>
> Com essa medida, é de se esperar o fortalecimento das agremiações, a redução da fragmentação e das distorções do sistema representativo (SENADO FEDERAL, 2016, p.).

De outra sorte, as federações partidárias não apresentam as distorções apontadas em relação às coligações. Embora mantido o sistema pelo qual se considera o conjunto de legendas como um partido único para fins da apuração de votos, trata-se de vínculo que deve durar pelo menos 4 anos, sob pena de consequências sérias e duradouras, o que demanda dos partidos federados o estabelecimento de um compromisso para além do período eleitoral, reduzindo a probabilidade de uma união por interesses meramente circunstanciais, sem caráter programático.

Além disso, as federações partidárias se tornam ainda mais compromissadas com uma linha coerente de atuação, na medida em que têm abrangência nacional, ou seja, não permitem que um partido se vincule oficialmente a legendas diferentes em eleições municipais, estaduais e nacionais.

Reitere-se que, a teor do art. 17, § 1.º, da Constituição Federal, os partidos permanecem autorizados a firmar coligações em eleições majoritárias, prevalecendo a regra segundo a qual não haverá "obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal".

No que se refere ao prazo para a constituição das federações, defendeu-se, tendo como premissa, do ponto de vista da arquitetura jurídica em matéria político-eleitoral, uma autocontenção, em respeito às escolhas adotadas pelo Congresso Nacional pela via democrática[8].

É o que se concluiu, por exemplo, na ADC n.º 31/DF[9], na qual se consignou que a regra de responsabilização exclusiva do diretório partidário que, direta e individualmente, contrair a obrigação, violar direito, ou, por qualquer modo, causar dano a outrem não ofenderia o caráter nacional dos partidos

8. STF. Tribunal Pleno. Min. **Dias Toffoli**, ADI nº 7.021.

9. STF. Tribunal Pleno. Rel. Min. **Dias Toffoli,** ADC nº 31/DF, DJe 15/2/22.

políticos, tratando-se de opção razoável e proporcional do Poder Legislativo, o que impunha ao Poder Judiciário uma postura de deferência à escolha levada a cabo pelo Congresso Nacional, em atenção ao princípio da separação de poderes.

Prevaleceu, contudo, na ADI n.º 7.021, o entendimento perfilado no voto do Ministro Roberto Barroso, de que, excepcionalmente, nas eleições de 2022, o prazo para constituição de federações partidárias fica estendido até 31 de maio do mesmo ano.

De forma explícita, o legislador estipulou um termo final para a constituição das federações, qual seja, até a data do término do período de realização das convenções partidárias - 5 de agosto do ano eleitoral -, momento dedicado à escolha dos respectivos candidatos aos cargos eletivos e às deliberações sobre as coligações, conforme o art. 8.º da Lei n.º 9.504/1997.

A razão pela qual o prazo estipulado foi considerado inadequado pelo Ministro Relator diz respeito ao fato de que os partidos são instados a realizar o registro perante o Tribunal Superior Eleitoral até 6 meses antes das eleições, o que os colocaria em situação de desvantagem em relação às federações, com quem disputariam o pleito eleitoral.

Assim sendo, a divergência entre os prazos aplicáveis para o registro dos partidos e para a constituição das federações importaria em ofensa ao princípio da isonomia e dificultaria a assimilação pelos eleitores das propostas das legendas federadas.

Todavia, na divergência quanto ao prazo aplicável, entendeu-se que, embora a federação funcione como uma única agremiação partidária e deva observar as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, parece razoável que, após o registro, os partidos tenham um período de deliberação sobre a conveniência de vincularem-se por tempo considerável a outras legendas, tratando-se de escolha adotada no exercício da autonomia partidária.

Cuida-se, pois, de uma concatenação lógica: primeiro, o partido deve estar registrado e, depois, decide, ciente dos demais participantes do pleito, acerca da possibilidade de ingressar em uma federação. Não por acaso, estabeleceu o legislador que "a federação somente poderá ser integrada por partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral" (art. 11-A, § 3.º, inciso I, da Lei n.º 9.096/1995).

Na verdade, o legislador demonstrou coerência ao designar a

todos os partidos o mesmo prazo para decidirem acerca da sua vinculação a outras legendas, seja em federação ou em coligação majoritária, que, aliás, também funciona como um partido único para fins eleitorais, nos termos do art. 6.º, § 1.º, da Lei n.º 9.504/1997.

Assim, não se constatou, no termo final estabelecido pelo legislador, medida que colocasse em risco a livre escolha do eleitor, tampouco que causasse desequilíbrio entre os participantes do processo eleitoral, pelo que o término das convenções partidárias parece ser um momento adequado e razoável para que as legendas possam deliberar sobre a constituição de uma federação.

4. CONCLUSÕES

Relembre-se que o fim das coligações proporcionais foi resultado de um longo e profícuo debate legislativo, em parceria com o Tribunal Superior Eleitoral, visando ao aperfeiçoamento do sistema político-partidário e contemplando a necessidade de tornar o Congresso Nacional mais representativo e democrático, matéria que chegou ao atual estágio de amadurecimento de forma gradual.

O advento das federações partidárias, já em voga no processo eleitoral de 2022, traz novos ares à democracia, pois sua arquitetura visa à promoção do diálogo e do encontro de ideias e intenções em torno de um projeto comum, qual seja, edificar a nação brasileira sobre novos pilares, aperfeiçoando nosso sistema presidencial, que tem, no parlamento, papel central na formação dos consensos das elites regionais.

Nesse contexto, agiu bem o legislador ordinário ao vislumbrar, com o novo instituto, a redução dos impactos da fragmentação partidária e do modelo dispersivo de poder, que acabou por gerar entraves à governabilidade e agravar a crise de representatividade em nosso país. Doravante, o protagonismo das federações partidárias e a construção de uma práxis agregadora e dialógica estão nas mãos dos principais atores do palco democrático, cabendo, pois, aos partidos políticos realizar os nobres objetivos e valores que inspiraram a edição da Lei n.º 14.208, de 28 de setembro de 2021.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição.** 3. ed. Coimbra, 1999.

DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos.** México D.F: Fondo de Cultura Económica, 1957.

KNEIPP, Bruno Burgarelli Albergaria. **A pluralidade dos partidos políticos.** Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral.** 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistema partidários.** Ed. Brasileira. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

SENADO FEDERAL. Comissão de constituição e justiça e de cidadania. **Proposta de emenda à constituição no 282, de 2016.** Brasília: Câmara Legislativa, 2016. Disponível em:https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1541803&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016. Acesso em: 14 mar. 2022.

A medida cautelar na ADI nº 7.021 no Supremo Tribunal Federal

Luiz Edson Fachin*

* **FACHIN, Luiz Edson.** Ministro Presidente do Tribunal Superior Eleitoral - TSE (de 22.02 a 17.8.2022), Ministro do Supremo Tribunal Federal - STF; Professor do UNICEUB. Alma Mater: Universidade Federal do Paraná; Mestre e Doutor em Direito das Relações Sociais pela PUC/SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Sumário:

1. Introdução;
2. Do referendo da medida cautelar pelo STF;
3. Considerações finais;
4. Referências bibliográficas.

Resumo:

O presente artigo analisa os principais aspectos da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.021, parcialmente concedida pelo e. Ministro Relator Luís Roberto Barroso e referendada *in totum* pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. A Corte reconheceu a constitucionalidade da Federação de Partidos, instituída pela Lei nº 14.208/2021, ao distingui-la da Coligação vedada pelo §1º, art. 17, da CRFB/88 (Emenda Constitucional nº 97/2017). Porém, com base no postulado da isonomia, declarou inconstitucional o prazo legal para a formação de federações.

Palavras-chave:

Partidos Políticos. Federação de Partidos. Coligação Partidária. Direito Eleitoral e Partidário.

1. INTRODUÇÃO

Esta breve contribuição, feita a partir das reflexões do Supremo Tribunal Federal (STF), quando do julgamento do referendo da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.021, é uma homenagem aos organizadores e às organizadoras desta relevante obra acadêmica, cujos textos certamente trarão contribuição singular para que o debate sobre as federações partidárias tenha continuidade.

Como se sabe, na ADI nº 7.021, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) questiona a constitucionalidade dos artigos 1º, 2º e, por arrastamento, 3º da Lei n. 14.208 de 28 de setembro de 2021, que institui as federações de partidos políticos no Brasil. O conteúdo dos artigos impugnados é o seguinte:

> "Art. 1º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 11-A:
>
> 'Art. 11-A. Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária.
>
> § 1º Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária.
>
> § 2º Assegura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação.
>
> § 3º A criação de federação obedecerá às seguintes regras:
>
> I – a federação somente poderá ser integrada por partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral;
>
> II – os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos;
>
> III – a federação poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias;
>
> IV – a federação terá abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral.
>
> § 4º O descumprimento do disposto no inciso II do § 3º deste artigo acarretará ao partido vedação de ingressar

em federação, de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, de utilizar o fundo partidário.

§ 5º Na hipótese de desligamento de 1 (um) ou mais partidos, a federação continuará em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam 2 (dois) ou mais partidos.

§ 6º O pedido de registro de federação de partidos encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral será acompanhado dos seguintes documentos:

I – cópia da resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação;

II – cópia do programa e do estatuto comuns da federação constituída;

III – ata de eleição do órgão de direção nacional da federação.

§ 7º O estatuto de que trata o inciso II do § 6º deste artigo definirá as regras para a composição da lista da federação para as eleições proporcionais.

§ 8º Aplicam-se à federação de partidos 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.

§ 9º Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra federação.'

Art. 2º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-A:

'Das Federações

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.

Parágrafo único. É vedada a formação de federação de partidos após o prazo de realização das convenções partidárias."

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação".

2. DO REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR PELO STF

O argumento trazido pelo Partido é o de que as normas impugnadas padecem de vício de inconstitucionalidade formal e material. No plano formal, haveria violação do disposto no art. 65, *caput* e §1º, da CRFB/88, uma vez que a Lei n. 14.208/2021 não teria sido aprovada nas duas Casas Legislativas do Congresso Nacional. No plano material, haveria ofensa ao §1º do art. 17, da Constituição Federal, que, como se sabe, é a cláusula de proibição de coligações. Ou seja, do ponto de vista material, o argumento é conceitual, porque exige que se avalie se as federações são ou não coligações.

Os argumentos não puderam ser examinados com profundidade, porque foram debatidos apenas em sede de medida cautelar. Mas houve indicação do Plenário do Supremo Tribunal Federal de que não havia razões suficientes para afastar a norma.

Quanto à alegação de inconstitucionalidade formal, a interpretação constitucionalmente adequada do processo legislativo brasileiro não nos permitiria inquinar a validade da norma. O argumento de que a aprovação, na Câmara dos Deputados, do PL 2522/2015 teria ocorrido após a alteração do §1º do art. 17 da CRFB/88 (Emenda Constitucional nº 97/2017) e, portanto, obrigaria a devolução do projeto à casa de origem, o Senado, onde o PLS 477/2015 havia sido aprovado, não merece prosperar. Este argumento se assenta em premissa que não encontra fundamento nem em interpretação literal do texto constitucional, nem no atual estágio de desenvolvimento jurisprudencial desta

Corte. Supõe-se, para chegar à conclusão proposta na peça exordial, que a incidência de Emenda sobre mesma matéria alteraria o "quadro normativo constitucional", obrigando a Casa iniciadora a se manifestar, uma vez mais, sobre o conteúdo do projeto.

Como afirma o próprio Partido requerente: "essa exigência não está expressamente prevista na Magna Carta". De fato, o teor do art. 65, *caput* e §1º, não expressa qualquer referência a "quadro normativo constitucional", limitando-se a determinar o retorno do projeto à Casa iniciadora nas hipóteses de emenda:

> "Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.
> Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora."

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é bastante consistente quanto aos limites interpretativos vinculados a este dispositivo constitucional. Confira-se, a título exemplificativo, voto da lavra do e. Ministro Alexandre de Moraes:

> "A observância de regularidade do devido processo legislativo em ambas as Casas Legislativas é imprescindível em face do bicameralismo de nosso Congresso Nacional, que consagra a necessidade de discussão e aprovação de um projeto de lei por ambas as casas, exigindo que qualquer alteração de conteúdo ao projeto aprovado por uma das Casas, haverá, obrigatoriamente, que retornar à outra, para que se pronuncie somente sobre esse ponto, para aprová-lo ou rejeitá-lo, de forma definitiva.
> [...] Somente nessa hipótese, em que ocorre a aprovação do projeto de lei pelas duas casas legislativas, porém com aprovação de emendas pela Casa Revisora, que represente mudança substancial de seu conteúdo, é que a Constituição Federal exige o retorno à Casa iniciadora, para nova análise e posicionamento definitivo, pois a redação final dada pela Casa que iniciar o processo legislativo (Deliberação Principal) prevalecerá, seja no sentido de manter seu texto inicial, seja aprovando as alterações propostas pela Casa Revisora" (ADI

2.238, rel. min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 24-6-2020, P, DJE de 15-9-2020).

Ademais, ainda que merecesse acolhida a hipótese da alteração no "quadro normativo constitucional", seria necessário demonstrar transformação concreta da matéria apreciada pelas Casas do Congresso Nacional. Isto seria possível somente a partir de uma leitura que identificasse o conceito jurídico de "federação de partidos" com aquele de "coligação". Adentrar-se-ia, assim, uma zona de interseção entre a inconstitucionalidade formal e a inconstitucionalidade material, uma vez que é exatamente o art. 17, §1º que serve, aqui, de parâmetro de controle. Eis o inteiro teor da norma, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017, *in verbis*:

> "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 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".

É possível dizer que o conceito jurídico de "federação de partidos", expresso no art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, é uma subclasse do conceito jurídico de "coligação", o qual compõe a hipótese normativa da proibição do art. 17, §1º relacionada às eleições proporcionais? A resposta a esta questão foi, sob um primeiro olhar, negativa. Neste ponto, é preciso que se esclareça que, sobretudo em sede de juízo de delibação, não se avaliou a oportunidade da norma impugnada, nem tampouco sua capacidade para produzir um sistema eleitoral menos fragmentado,

mais racional e mais inteligível para o corpo de cidadãos. O objeto de julgamento foi simplesmente saber se opção adotada pelo Congresso Nacional é albergada pelo texto constitucional.

Doutrina e jurisprudência há muito enfatizam que a característica definidora das coligações partidárias é a reunião temporária de dois ou mais partidos políticos para concorrerem a determinada eleição. É neste sentido a lição do e. Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, em texto em coautoria com o Professor Walber de Moura Agra:

> "A coligação partidária é a junção de partidos, formada por no mínimo duas agremiações, de forma provisória, visando ao objetivo de alcançar êxito na disputa de um pleito. Ela é uma atribuição aos partidos conforme suas disposições, devendo, ao menos em tese, ser feita entre partidos que tenham afinidade ideológica" (Velloso, Carlos Mário da Silva; Agra, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 133.).

A provisoriedade desta congregação de esforços eleitorais é a tal ponto central para o conceito de "coligação" que o e. Ministro do TSE, Torquato Jardim, definiu esta como um "partido temporário" (TSE, Cons. 14.069-DF, sessão de 16.12.93). Essa provisoriedade foi identificada por muitos como estando na raiz das distorções geradas pelo sistema de coligações, nomeadamente nas eleições proporcionais. A ausência de identidade ideológica entre os partidos coligados, somada aos desníveis entre coligações nacionais e estaduais produziram ao longo da história um sem-número de distorções. Em conhecido estudo sobre a temática, o Prof. Jairo Nicolau escreveu:

> "[C]oligações podem produzir resultados insólitos quando comparamos os votos e a representação dos partidos: legendas com votações semelhantes podem ficar com um número diferente de cadeiras; um partido que se apresenta sozinho necessita ultrapassar o quociente eleitoral para eleger um deputado, enquanto outro que se coliga pode eleger um deputado com votação abaixo do quociente eleitoral; o partido mais votado da coligação pode não eleger um deputado, enquanto outro, menos votado, é bem sucedido" (Nicolau, Jairo.

Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto dar urna à Câmara dos Deputados. São Paulo: Zahar, 2017).

Ainda que não esteja imune a todas essas distorções, o modelo da federação de partidos, sob o aspecto normativo-constitucional, encontra guarida na estruturação de uma cooperação reforçada e teleologicamente orientada entre os partidos coligados. Dos já citados dispositivos incluídos no art. 11-A da Lei nº 14.208, deduz-se que o Legislador determinou a abrangência nacional das federações, o prazo mínimo de integração de quatro anos e a construção de um programa comum. Além disto, foram estabelecidas uma série de consequências jurídicas ao descumprimento destas regras, incluindo a vedação de ingresso em nova federação e a proibição de utilização do fundo partidário. Essas são medidas especificamente orientadas para reduzir a precariedade do modelo de coligações, determinando um tipo de associação mais duradouro, estável e reconhecível pelos eleitores. Do que se tem até aqui, são, portanto, bem-vindas.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De fato, esta parece ser uma escolha de desenho institucional albergada pela Constituição, porquanto reduz os efeitos de distorção das coligações partidárias. As federações, portanto, não estão abrangidas pela proibição específica do art. 17, §1º da CRFB/88, a qual se dirige apenas às coligações.

O e. Ministro Luís Roberto Barroso analisou também, em seu voto, violação à isonomia no processo eleitoral, decorrente do prazo final para a constituição de federações coincidir com o prazo final da realização das convenções partidárias. Neste caso, como afirmou Sua Excelência, haveria um intervalo de quatro meses que separaria a constituição das federações do registro dos partidos políticos, produzindo um claro prejuízo para estes últimos.

Aqui, uma vez mais, trata-se de controlar os efeitos deletérios da distorção da representação, atribuindo o mesmo tratamento a partidos e federações. De um ponto de vista sistêmico, essa medida evitou que as federações se assemelhem a coligações oportunistas, e ampliou o prazo para o escrutínio público de sua

fundamentação eleitoral e ideológica. De um ponto de vista normativo, promoveu a isonomia no processo legislativo.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Nicolau, Jairo. **Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto dar urna à Câmara dos Deputados.** São Paulo: Zahar, 2017.

Velloso, Carlos Mário da Silva; Agra, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral.** São Paulo: Saraiva, 2009.

O futuro serão as Federações de Partidos

Orlando Silva*

* **SILVA, Orlando.** Deputado Federal (PCdoB/SP) e um dos grandes articuladores da aprovação da Lei n. 14.208/2021 (que instituiu a 'Federação de Partidos') no Congresso Nacional. Membro titular do Grupo de Trabalho para a Reforma da Legislação Eleitoral (responsável pela elaboração do Novo Código Eleitoral - PLP n. 112/2021) da Câmara dos Deputados. Ex-Ministro do Esporte (2006 a 2011). Ex-Vereador de São Paulo/SP (2013 a 2015). Ex-Presidente da União Nacional dos Estudantes - UNE (1995 a 1997).

Sumário:

1. Introdução;
2. O sistema democrático;
3. O futuro serão as federações de partidos;
4. Referências bibliográficas.

Resumo:

O Brasil vive um momento de transformações políticas. Um presidente da República que nega o sistema democrático e as instituições públicas. Mudanças legais que reorganizam os partidos, sendo a principal novidade a formação das federações partidárias como uma possibilidade constitucional e viável à Democracia e aos interesses da população brasileira. Neste artigo, faz-se um breve panorama do sistema político e eleitoral nas últimas décadas, apresentando o trâmite político-jurídico ao qual o instituto das federações foi submetido e sua constituição até o momento, destacando como elas atendem a uma demanda brasileira de reelaboração de seu sistema de representatividade.

Palavras-chave:

Democracia. Sistemas Eleitorais. Partidos Políticos. Federação de Partidos.

1. INTRODUÇÃO

Falar de futuro na política pode parecer um tanto pretencioso, considerando a realidade do país e, sobretudo, o vaticínio de Pedro Malan, que parece fazer cada vez mais sentido: "no Brasil até o passado é incerto". Essa provocação, no bom sentido, serve para refletirmos sobre as conquistas obtidas nos últimos anos, que podem responder a questionamentos acerca da legitimidade e da representativa da política, dos políticos e dos partidos.

Entre os que têm uma visão pessimista do sistema político brasileiro e os que encontram qualidades em nossas experiências, situo-me entre os que vislumbram novas perspectivas e creem que estamos no caminho certo.

A Lei 14.208/2021 (BRASIL, 2021) introduziu em nosso sistema eleitoral a federação de partidos, alteração normativa que dialoga com as demandas da sociedade por entidades partidárias com mais identidade programática e mais nitidez de propósitos. Entretanto, o instituto avança nesse sentido sem alterar a correlação de forças políticas existentes.

Antes de entrarmos propriamente no assunto federação, será necessária uma breve digressão histórica para situarmos de onde viemos e para onde podemos ir.

2. O SISTEMA DEMOCRÁTICO

O Brasil, tradicionalmente, realiza formas políticas tanto com intuito de aprimorar o sistema partidário e eleitoral quanto de compatibilizar interesses de grupos políticos determinados. Contudo, desde a sua redemocratização, essa frequência tem aumentado significativamente.[1]

Se observarmos as elaborações de intelectuais que se dedicaram ao estudo dos sistemas políticos, como Norberto Bobbio (2011), Robert Dahl (2001) e Joseph Schumpeter (1961), serão

1. Para mais informações ver: LOBO, Carolina; GRUNEICH, Daniele Ferminano dos Santos. Sistema Eleitoral Brasileiro: a escolha do pluralismo político pelo legislador constituinte e sua mitigação pelas sucessivas reformas eleitorais *In:* LIMA, Bárbara Nascimento de; GONTIJO, Lucas de Alvarenga; BICALHO, Mariana Ferreira (org.). **Cuba-Brasil:** diálogos sobre democracia, soberania e direitos sociais. 1. ed. Belo Horizonte: Plácido, 2019.

encontradas formulações comuns sobre a definição de democracia de característica liberal, entre elas, a de que a legitimidade do sistema político-jurídico depende do conhecimento esclarecido dos grupos que disputam o poder.

Considerando o regime democrático liberal e representativo, no qual as disputas entre ideias, propostas, programas e grupos políticos se dá por meio da maioria dos votos, não pode haver dúvidas sobre as leis que regem o processo eleitoral.

Ainda sobre o reconhecimento dos sistemas jurídico e político que determinam o nosso processo democrático, pode-se dizer que o Brasil vive sua experiência de maneira muito rica. O primeiro presidente civil eleito no pós Ditadura Militar, mesmo que por meio indireto, foi José Sarney[2], que havia sido líder do próprio governo militar, ao qual passou a se opor.

A partir da eleição de Sarney, os sucessivos pleitos eleitorais diversificaram os representantes que assumiram a Presidência da República em verdadeira alternância de poder. De Fernando Collor a Jair Bolsonaro; de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff; de Itamar Franco a Michel Temer, passaram pelo poder principal do país quase todas as matrizes ideológicas.

Vivemos dois processos de impeachment, sob denúncias, julgamentos e condenações distintas, e a eleição de 2018 demarcou um novo período da política. Diante de diversas controvérsias, rupturas de alianças políticas, em ambiente de negação da política e dos partidos, é eleito Jair Messias Bolsonaro, cuja marca controversa é o questionamento da própria democracia.

Bolsonaro é o legítimo representante do atraso, defensor do retrocesso a um regime autoritário, antidemocrático e de desrespeito à legislação política e eleitoral. Aquilo que foi alertado sobre a necessidade de se reconhecer as regras do jogo é recorrentemente questionado pelo presidente da República. E qual o seu intuito? O de levantar suspeita sobre o resultado das eleições que se avizinham, com claro intuito de desrespeitar a expressão da vontade da maioria dos brasileiros se ela for contrária a seus interesses. Bolsonaro deixa claro que o único resultado que reconhecerá será o de sua própria vitória.

O presidente da República se utiliza de artifícios questionáveis,

2. José Sarney foi eleito Vice-Presidente na chapa de Tancredo Neves, que internado um dia antes da posse, veio a falecer em 21 de abril de 1985.

com amplo domínio da tecnologia da informação nas redes sociais, capazes de produzir uma ação de massas distribuindo aquilo que foi denominado como "fake news". Mentiras sobre mentiras são despejadas pelos seus aliados a fim de ludibriar o povo. É por isso que esse grupo político não quer a regulamentação de conteúdos nas redes. Paira sobre as eleições de 2022 uma sombra perversa, que se avoluma na tentativa de confundir a maioria do povo para tentar legitimar uma ação que questione o resultado das urnas, caso Bolsonaro perca a eleição.

Apesar dessas ameaças, é preciso dizer também que o Brasil passou por transições importantes, com matrizes políticas e ideológicas diferentes, que possibilitaram a criação de uma cultura democrática.

Os adeptos da democracia são maioria em nosso país: pesquisa Datafolha de setembro de 2021 demonstra que, para 70% dos entrevistados, a democracia é o melhor regime de governo para o país (DATAFOLHA, 2021). Esse percentual representa o segundo maior observado na série histórica iniciada em 1989. E, apesar dos que preferem a ditadura como regime serem apenas 9% – representando o menor patamar da série histórica da pesquisa –, é necessário estarmos atentos a esse fenômeno político.

Esse momento de enfrentamento fortalecerá ainda mais o sistema democrático. É de se observar que Bolsonaro foi eleito justamente nesse sistema que ele hoje questiona. Como diria nosso querido maestro Antonio Carlos Jobim: "o Brasil não é para principiantes".

Essa baixa legitimidade dos diversos regimes políticos também é impactada pelas novidades do tempo presente: a quarta revolução técnico-científica impacta significativamente o plano da cultura, gerando efeitos também no campo da política. A conexão digital, por exemplo, tem grande impacto na conjuntura política, reforçando o estresse institucional e colocando em questão os desafios da democracia.

Outra parte importante da estrutura democrática são as organizações partidárias. Desde a redemocratização, há severas críticas à legitimidade dos partidos. É certo que as democracias liberais vivem uma crise institucional. No entanto, a crítica sobre os partidos se confunde com a crítica do próprio sistema político.

No geral, a circunstância de faltar ao povo oportunidades de sobrevivência, tais como: o direito ao trabalho, a uma renda

minimamente compatível com um consumo básico, o acesso à saúde, educação, lazer, esporte e cultura, propicia os argumentos sobre a validade do sistema político. Somado a isso, recorrentes denúncias de malversação e desvios de recursos públicos, sistemas corruptivos próprios do Estado, independentemente da coloração ideológica de quem está no poder, acabam por potencializar as críticas ao sistema.

A formação do modelo partidário brasileiro tem sua história e passa diretamente pela consolidação da própria democracia. A existência de 32 partidos políticos com registro no TSE certamente não significa a representação de 32 ideologias distintas. Contudo, não parece ser a quantidade de partidos o problema da democracia brasileira.

Se, por um lado, ter 32 agremiações partidárias pode parecer muito, por outro, é preciso lembrar que esse número reflete determinados agrupamentos que se identificam em torno de suas ideias, programas, postura política e, sobretudo, daquilo que se definiu sobre a existência de um partido: a perspectiva do exercício do poder. Esse poder pode ser o central, como a Presidência da República, mas também há muitas outras formas de seu exercício, seja nos parlamentos, nos executivos de estados e municípios, ou mesmo nas diversas instituições privadas de representação que compõem a sociedade em suas múltiplas formas organizacionais.

Ainda que existam 32 agremiações, no Congresso Nacional somente 23 partidos estão representados. Mesmo que persista a impressão de que é um número elevado, ele, por si só, não representa a quantidade de forças políticas reais existentes. Para compreender o funcionamento do parlamento nacional é preciso refletir sobre quem determina a pauta do Congresso, e se a diminuição da quantidade de partidos alteraria mesmo o funcionamento da tomada de decisões políticas. No que pese haver uma diversidade de colorações ideológicas, a dinâmica é marcada pela contradição entre os interesses da base governista versus a oposição, demonstrando que o sistema, apesar dos muitos partidos, funciona.

A aprovação do fim das coligações proporcionais e o estabelecimento da cláusula de desempenho trouxe uma ideia de reorganização dos partidos políticos, mas essa proposta é incompleta, pois não garante a existência de partidos históricos e com

características específicas que possam não atingir a cláusula para seu pleno funcionamento. Por exemplo, partidos como o NOVO, CIDADANIA, REDE, PSOL, PTB, PCdoB e PV têm clara identidade ideológica e programática. Se não atingirem a cláusula de desempenho agora ou circunstancialmente em algum outro período futuro, seria correto restringir o pleno direito de funcionamento? Possivelmente, outros partidos que não cumprem características reais e se tornam representações "cartoriais" também deixariam de funcionar. Entre um e outro benefício que as restrições podem cumprir, ficamos com a que expressa mais direitos e não menos direitos.

As formações das federações partidárias surgem para diminuir o efeito colateral antidemocrático da cláusula de desempenho. Existe a legítima e moderna oportunidade de se realizarem alianças duradouras, preservando as identidades e a legalidade dos partidos políticos.

2.1 As Federações Partidárias

A ideia da formação das federações partidárias surgiu, em parte, da importante contribuição dada pelo então deputado federal Haroldo Lima (PCdoB/BA), durante a legislatura 1999-2002.

A apresentação do PL 1203/1999 (BRASIL, 1999) tratava de "frente de partidos" e foi assinada conjuntamente pelos deputados federais Haroldo Lima (PCdoB/BA), Bonifácio Andrade (PSDB/MG) e os líderes José Genoíno (PT/SP) e Miro Teixeira (PDT/RJ), com adesão posterior de outros sete líderes partidários, incluindo o então deputado Roberto Jefferson, líder do PTB, partido que entrou com Ação Direta de Inconstitucionalidade contra as federações em 2022 e Fernando Gabeira, atualmente crítico da proposta.

Expirada a legislatura e não encaminhada para votação, essa proposta foi arquivada pela Câmara. Em 2011, o Senado Federal constituiu comissão para se debater uma nova reforma política e o senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE) desarquivou o projeto, sendo a proposta aprovada em 2015 e remetida para tramitação na Câmara (BRASIL, 2015).

Em 2021, o presidente Artur Lira (PP/AL) constituiu duas novas comissões especiais para tratar do tema **reforma política**.

Uma que estabelecia um código eleitoral e outra que compilava várias propostas apresentadas por parlamentares.

Tive a oportunidade de ser membro das duas comissões especiais que trataram dos diversos projetos responsáveis por alterar a legislação política e eleitoral. De todos os temas apontados e aprovados nas comissões, os dois mais polêmicos foram a implantação do sistema majoritário para eleição parlamentar – denominado "voto distritão" (BRASIL, 2011) – e as federações partidárias (BRASIL, 2015).

O distritão (que define por eleitos os mais votados em cada estado para o preenchimento das vagas disponíveis, algo mais simples para a compreensão popular, mas ao mesmo tempo, mais complexo para as organizações partidárias) foi muito questionado pelos meios de comunicação, parte dos partidos – em especial pelo PT e PSDB –, intelectuais e especialistas de ciências políticas, cujo argumento principal era o de que haveria uma independência maior dos parlamentares sobre as votações e que os partidos estariam fadados ao desparecimento ou subjugados no jogo político.

De modo já sabido, as federações significam a unificação de duas ou mais legendas, com clara identidade ideológica e/ou programática, com estatuto e programa compondo uma única entidade, porém, sem perder a identidade e o registro de cada partido, formadas por tempo determinado de no mínimo quatro anos, podendo as agremiações se manter federadas por maior tempo ou sair com antecedência. Nesse último caso, com uma série de restrições ao seu funcionamento.

A crítica à federação partidária era feita por parte da imprensa – mas em menor intensidade –, por partidos políticos capitaneados por PSD, PP e PTB e, igualmente, pela intelectualidade e cientistas políticos. O argumento principal contra a federação é que ela feria outras mudanças realizadas anteriormente, como a cláusula de desempenho e o fim das coligações proporcionais. No entanto, no plenário da Câmara dos Deputados, a proposta de federação prosperou e o voto distritão sucumbiu. Após a aprovação, foi vetada pelo Presidente da República, veto este que foi derrubado por ampla maioria do Congresso Nacional.

Após a complexa tramitação, marcada, como dito acima, por amplo debate congressual, questionamentos externos e veto presidencial derrubado por ampla maioria, ainda houve, após

sua promulgação pelo Presidente do Senado, questionamento sobre sua constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal que, por sua vez, entendeu pela sua constitucionalidade. Assim, coube ao Tribunal Superior Eleitoral regulamentar a lei, delimitando os procedimentos para as formações federativas.

Portanto, a lei das federações partidárias passou por todos os crivos possíveis para se tornar uma regra no sistema político brasileiro. Daí sua legalidade e legitimidade para existir.

3. O FUTURO SERÃO AS FEDERAÇÕES DE PARTIDOS

A aprovação do instituto das federações partidárias é uma conquista para a democracia no Brasil e é um dos modos mais modernos para se formar alianças políticas permanentes ou, como diria o filosofo italiano Antonio Gramsci (1991), blocos históricos com afinidades políticas comuns capazes de se organizarem com o propósito de disputar ideias na sociedade.

A experiência das frentes ou federações partidárias é rica e se dá em diversos países, como no caso dos nossos vizinhos Uruguai e Chile, na África do Sul – a partir do período pós-apartheid –, e em países com democracias consistentes, como Portugal, Espanha, França, Itália e Alemanha. Em cada nação o instituto se apresenta com peculiaridades e características culturais e legais diversas, mas em todas elas o princípio fundante é a construção de unidade entre forças políticas em torno de programas e propostas para suas respectivas sociedades.

No Brasil, as críticas ao sistema de federações tiveram, grosso modo, duas premissas: *i)* a de que a federação enfraquece os partidos políticos; e *ii)* as federações são um subterfúgio para os pequenos partidos se livrarem da cláusula de desempenho e o fim das coligações.

Um dos críticos da ideia de federação é o cientista político Jairo Nicolau, a quem tenho apreço e reconheço como dos mais importantes cientistas políticos do Brasil. Em seu artigo "O efeito inesperado da federação partidária", publicado no jornal *O Globo* em 23/02/2022, Nicolau (2022) questiona a eficiência da nova regra, crava algumas afirmações, mas poucas certezas.

A primeira questão diz respeito à origem da denominada federação. Nicolau afirma ser uma invenção brasileira. Que fosse,

pois invenções brasileiras tiveram seu espaço no mundo, como o rádio, criado por Roberto Landell de Moura, e o avião, por Santos Dumont. No caso, por se tratar de frentes políticas, há bons exemplos aqui supracitados. O professor poderia dizer que há uma circunstância própria da federação brasileira em relação às outras, mas não, o sentido de associação permanente de partidos tem experiências bem-sucedidas.

Depois, vemos um argumento baseado na afirmação de que o instituto surge apenas para substituir as coligações proporcionais que, aos seus olhos, serviam apenas para favorecer os pequenos partidos, os quais, isoladamente, têm dificuldade para eleger representantes e, em decorrência do baixo desempenho, certamente teriam seu funcionamento mitigado pelas regras atuais. Entretanto, as federações funcionam como alianças duradouras, e em nenhuma hipótese significam a reedição das coligações proporcionais.

Ainda que se admitisse o argumento de que elas surgem apenas para garantir a permanência de pequenos partidos, tal justificativa estaria respaldada pelo princípio do pluralismo político. Ocorre que todos os partidos com assento no Parlamento se beneficiaram das coligações proporcionais, mesmo aqueles que negaram esse modelo. Bastaria rápida investigação para que Nicolau constatasse que partidos como MDB, PSDB, Republicanos, PSB, PDT e PL compuseram ao menos 1/3 de suas bancadas de deputados federais graças às coligações proporcionais nas últimas eleições.

A percepção que fica sobre o artigo do notório cientista político é a de que ele busca justificar sua opinião sobre a necessidade da diminuição da quantidade de partidos políticos para o pleno funcionamento da nossa democracia, fundamentando-se em uma realidade não brasileira. Justifico: o Brasil formou um sistema com ampla participação popular por meio do voto, e ainda que o sistema seja imperfeito, cheio de vícios históricos e fortemente influenciado pelo poder econômico, foi capaz de garantir uma alternância significativa de poder, como dito em argumento anterior.

A mesma crítica foi apontada em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 7021 (BRASIL, 2022), impetrada pelo PTB. De acordo com a legenda, permitir federações para eleições proporcionais seria inconstitucional porque elas significariam o

restabelecimento do instituto da coligação partidária, ainda que sob nova roupagem, vedado desde 2017, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 97/2017 (BRASIL, 2017). Somado a isso, argumentou-se também que a figura das federações restringe a autonomia partidária das instâncias de direção diversas na definição das coligações locais, além de violar os princípios democrático e representativo proporcional, porque, nas eleições proporcionais, há a transferência de votos entre partidos, dentro das federações, em detrimento da vontade efetivamente manifestada pelo eleitor. Por fim, a ADI apontou inconstitucionalidade formal, argumentando que a emenda de redação feita pela Câmara exigiria o retorno da mesma ao Senado para votação final.

Entretanto, o relator da ADI, ministro Luís Roberto Barroso, entendeu pela inexistência da inconstitucionalidade formal requerida pelo PTB, afiançado pelo entendimento de que o Congresso Nacional seguiu a tramitação prevista em lei, acrescido da percepção de que "nada na Constituição sugere que a superveniência da emenda constitucional referida exigiria o retorno ao Senado Federal do projeto já aprovado nas duas Casas" (BRASIL, 2022). Por fim, Barroso argumentou que há distinção entre **federação partidária**, formada de modo duradouro, e **coligação proporcional** considerada puramente circunstancial.

Em seu voto, o Ministro faz um alerta sobre a necessidade de aperfeiçoamento do sistema político brasileiro, que ele estratifica, criando uma espécie de tipologia entre sistema de governo, eleitoral e partidário, apontando as debilidades que existem no sistema de governo decorrentes do presidencialismo de coalização, o qual é marcado por uma dinâmica que oferece riscos e baixa eficiência na implementação de programas de governo que, diga-se de passagem, são as agendas escolhidas pelas urnas. Quanto ao sistema eleitoral, ele assinala as insuficiências no sentido de incorporação da diversidade existente na sociedade brasileira. Ao seu sentir, a distorção no sistema é brutal porque o resultado das urnas não reflete a diversidade dos que se lançam a elas, por isso medidas como a vinculação de financiamento para candidaturas de mulheres e negros servem como alternativa para minimizar essa distorção. Por fim, conclui que o sistema brasileiro é caracterizado pela fragmentação partidária (BRASIL, 2022).

Desta maneira, o voto do ministro Barroso é a demonstração objetiva das diferenças existentes entre coligação proporcional e federação partidária. São de naturezas distintas, com propósitos diferentes e temporalidades opostas.

Nesse sentido, é importante dizer que as federações partidárias suprem a demanda daqueles que consideram excessivo o número de partidos no Brasil. Igualmente, supre as demandas daqueles partidos que reivindicam o funcionamento partidário pleno. Sem a necessidade das dissoluções partidárias e preservando suas identidades dentro do interior federativo, a formação desses agrupamentos delineia de modo mais completo os blocos com maior identidade ideológica e programática.

Esse instituto fortalece o sistema democrático porque cria um mecanismo de estruturação e convergência partidária. É um instrumento permanente, com prazo mínimo de quatro anos de duração, com sanções duríssimas aplicadas em caso de descumprimento, e que impõe uma atuação nacional entre os partidos federados.

Logo, se há convergência política e programática, não há artificialidade. A federação, como se partido fosse, significa mais identidade, mais nitidez de programa, culminando com o fortalecimento do sistema partidário e, portanto, do modelo democrático nele alicerçado. Fortalecer a identidade programática é mais eficaz que restringir o número de partidos, pois permite que o eleitor identifique as ideologias e as escolhas, culminando em mais consciência política.

Quanto à duração do instituto, haverá sua perenidade, posto que qualquer tentativa de alteração da lei no sentido de flexibilizar o prazo mínimo fixado evidenciará uma burla à extinção das coligações e, certamente, não será tolerado pelo judiciário. No âmbito do direito eleitoral, o instituto dialoga com a autonomia partidária prevista na Constituição, na medida em que a preserva circunscrevendo limites para a ação parlamentar e disputa eleitoral. A dogmática eleitoral será impactada, sobretudo no que tange à dinâmica de construção dos estatutos das federações, que pode se mostrar como importante espaço de aperfeiçoamento de regras relativas à democracia interna das agremiações. Quanto ao eixo de atuação parlamentar, acredito que pode também contribuir para o aperfeiçoamento democrático dos regimentos internos em razão de um funcionamento mais racional.

Outra qualidade das federações é que elas não alteram o quadro de correlação de forças na sociedade. Por exemplo: os grupos políticos alinhados ao presidente Bolsonaro continuam em seu entorno com ou sem federações; o mesmo ocorre com seus oponentes formados pelos grupos oposicionistas. Não há beneficiário direto.

As federações também podem ser tornar uma oportunidade para responder à demanda sobre a legitimidade dos partidos políticos. Novas agremiações políticas podem estimular a maior participação da sociedade nas variadas formas organizativas e em agrupamentos de pessoas com ideias parecidas.

Não creio que a falta de legitimidade se deva ao desinteresse da sociedade, já que somos um país com ampla participação eleitoral, mas, sobretudo, à necessidade de, de tempos em tempos, criarmos novas formas e ideias capazes de representar parcelas da sociedade. Como diria o poeta Vladimir Maiakovski (1997) "é preciso arrancar a alegria ao futuro".

Para as eleições de 2022 estão formalizadas apenas três federações partidárias. A composta pelos partidos PT, PCdoB e PV; a formada por PSOL e REDE; e a constituída por PSDB e CIDADANIA. A justificativa para a formação de poucas federações se dá pelo fato de ser uma novidade que ainda precisa ser compreendida e assimilada na cultura política brasileira.

Se as federações ainda não se configuraram plenamente no cenário político brasileiro, não tenho dúvidas de que passarão a funcionar em sua plenitude, inclusive com identidade própria, amalgamando os conjuntos de ideias que permeiam suas formações. Digo e repito, o futuro das organizações políticas passará pela formação desse instrumento democrático moderno que propiciará respostas às amplas demandas de representatividade do nosso povo.

Se considerarmos como certa a afirmação de Joseph Schumpeter (SCHUMPETER, 1961), de que a democracia liberal é um sistema em que determinados grupos políticos formam alianças históricas e que as contendas são resolvidas por meio do voto, então estamos cumprindo uma premissa importante no sistema democrático reconhecido no mundo.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia.** 12. reimp. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BRASIL. **Emenda Constitucional 97, de 4 de outubro de 2017.** Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em:

BRASIL. **Lei 14.208, de 28 de setembro de 2021.** Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.208-de-28-de-setembro-de-2021-348249890. Acesso em:

BRASIL. **Medida cautelar na ação Direta de Inconstitucionalidade:** ADI 7021. Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro – PTB. Relator Ministro Luís Roberto Barroso, 8 de dezembro de 2022. Disponível em: https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1343021173/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-7021-df-0064126-3820211000000/inteiro-teor-1343021184. Acesso em:

BRASIL. **PEC 125/2011.** Acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e altera a Constituição Federal, para fins de reforma político-eleitoral. Brasília, DF: Câmara do Deputados, 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=531331. Acesso em:

BRASIL. **PL 1203/1999.** Altera os arts. 27, 28, 29, 59 e 60 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, dispondo sobre a formação de Frente de Partidos. Brasília, DF: Câmara dos

Deputados, 1999. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/16399. Acesso em:

BRASIL. **PL 2522/2015.** Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594917. Acesso em:

DAHL. Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001.

DATAFOLHA. **50% veem chance de Bolsonaro dar golpe de Estado.** Opinião Pública, 24 set. 2021. Disponível em: https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2021/09/1989348-50-veem-chance-de-bolsonaro-dar-golpe-de-estado.shtml. Acesso em:

GRAMSCI, Antonio. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura.** 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LOBO, Carolina; GRUNEICH, Daniele Ferminano dos Santos. Sistema Eleitoral Brasileiro: a escolha do pluralismo político pelo legislador constituinte e sua mitigação pelas sucessivas reformas eleitorais. *In:* LIMA, Bárbara Nascimento de; GONTIJO, Lucas de Alvarenga; BICALHO, Mariana Ferreira (org.). **Cuba-Brasil:** diálogos sobre democracia, soberania e direitos sociais. 1. ed. Belo Horizonte: Plácido, 2019.

MAIAKOVISKI, Vladimir. **Poemas.** 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Perspectiva, 1997.

NICOLAU, Jairo. O efeito inesperado da federação partidária. **O Globo**, Rio de Janeiro, 23 fev. 2022. Disponível em: https://blogs.oglobo.globo.com/opiniao/post/o-efeito-inesperado-da-federacao-partidaria.html. Acesso em:

SCHUMPETER, Joseph **A. Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

A evolução legislativa da proposta das Federações Partidárias no Brasil: uma análise dos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional acerca do tema

Isabel Cristina Silvestre da Mota
e Renan Rodrigues Pessoa*

* **MOTA, Isabel Cristina Silvestre da.** Advogada especialista em Direito Eleitoral, professora e palestrante. Membro fundadora da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Pós-graduação em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará. Pós-graduação em Direito e Processo Eleitoral pela Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará. Graduação no Curso de Bacharelado em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará (UFC).

PESSOA, Renan Rodrigues. Mestrando em Ciências Sociais pela UFRN e Pós-Graduando em Direito Eleitoral e Processo Penal pela IMADEC. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Estagiário de Pós-graduação pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte (TRE-RN).

Sumário:

1. Introdução;
2. As vantagens e desvantagens da proposta das Federações Partidárias: um exame dos argumentos favoráveis e contrários;
3. As propostas de Federações Partidárias apresentadas no Congresso Nacional: uma análise dos projetos de lei;
4. Considerações finais;
5. Referências bibliográficas.

Resumo:

Considerada a grande inovação da reforma político-eleitoral de 2021, as federações partidárias têm tentado prolongar a vida das pequenas legendas, que estão sob risco diante dos efeitos da EC nº 97/2017. Busca-se examinar e analisar a evolução legislativa acerca da discussão sobre a proposta das federações partidárias, principalmente a partir da análise dos Projetos de Lei apresentados no Congresso Nacional nos últimos anos sobre a medida. A abordagem da pesquisa baseia-se no método hipotético-dedutivo, a partir da revisão bibliográfica, o uso das notas taquigráficas do Congresso Nacional e as manifestações do Supremo Tribunal Federal. Verificou-se que, das propostas apresentadas até a reforma política de 2021, houve polarização entre, de um lado, um posicionamento que considera a federação como uma espécie de coligação camuflada e, de outro, a tese de que a medida fortaleceria os partidos políticos e seu espectro ideológico. Conclui-se que a instituição das federações partidárias feita pelo legislador é uma medida recomendável no sentido de avaliar seus possíveis efeitos junto aos pequenos partidos e, sobretudo, no escopo de fornecer soluções para o infindável dilema entre a representação das minorias e o fragmentado quadro partidário no Brasil.

Palavras-chave:

Eleições Federações de Partidos. Pluralismo Político. Representação das Minorias.

1. INTRODUÇÃO

Considerada a grande inovação da reforma político-eleitoral de 2021, as federações partidárias têm tentado prolongar a vida das pequenas legendas – aquelas que possuem pequena representação na cena política e cuja existência está em ameaça diante dos efeitos da Emenda Constitucional n° 97/2017.

Válido lembrar que a existência das coligações nas eleições proporcionais contribuía para diversas críticas diante dos déficits democráticos no sistema político-jurídico brasileiro. Ao introduzir elementos de aleatoriedade na representação proporcional por lista aberta, favorecendo a chamada transferência quase lotérica dos sufrágios, a existência destas alianças contribuía para a quebra do vínculo representativo entre o cidadão e o mandatário, prejudicando elementos basilares do sistema eleitoral adotado pelo Brasil.

Entretanto, se a existência das coligações parecia prejudicial para a inteligibilidade do sistema eleitoral para o eleitor, a vedação instituída pela Emenda Constitucional n° 97/2017 em conjunto com a existência da cláusula de desempenho pode contribuir para a extinção indiscriminada de partidos menores. Válido salientar que, nas eleições municipais ocorridas em 2020, tornou-se notória a extinção a médio e longo prazo das pequenas forças nas Casas Legislativas.

Tal situação afeta, enormemente, a representação das minorias no Parlamento e exclui legendas que, mesmo possuindo uma base eleitoral diminuta, exerciam um poder de pressão social na efetivação de políticas por parte do Estado. Assim, infringem-se princípios constitucionais-eleitorais, a exemplo do pluralismo político e o da igualdade de chances no processo eleitoral.

Nesse ponto, torna-se de imprescindível necessidade a instituição de soluções de transição as quais evitem que partidos menores, com base ideológica e programática, sejam extintos diante desses mecanismos limitadores. Por isso, as últimas reformas político-partidárias têm advogado para além da extinção das coligações partidárias nos moldes atuais e em prol da criação, em seu lugar, das federações partidárias.

Nesse ponto, a Lei n° 14.208/2021, ao modificar a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições, instituiu a federação de partidos, com o objetivo de permitir a união provisória, pelo

tempo mínimo de 4 anos, da atuação de dois ou mais partidos, com afinidade ideológica, tanto nas eleições majoritárias quanto nas proporcionais.

Entretanto, a proposta das federações partidárias não é nova na discussão da reforma política no Brasil. Sua instituição vem em um momento especial que, com o fim das coligações proporcionais e a instituição da cláusula de desempenho, as pequenas legendas têm obtido decréscimo e dificuldades de sobrevivência. Examinar as origens da propositura no Congresso Nacional e a sua tramitação nas últimas décadas é de vital importância para compreender o que tem ocorrido atualmente no sistema partidário brasileiro.

Por isso, o objetivo do presente estudo é analisar a evolução legislativa acerca da discussão sobre a proposta das federações partidárias, principalmente a partir da análise dos Projetos de Lei apresentados no Congresso Nacional nos últimos anos sobre a medida. Igualmente, serão verificadas as premissas históricas, normativas e políticas que justificam a retomada do debate referente às federações de partidos no Brasil.

Para analisar a problemática, o método de abordagem escolhido para conduzir a pesquisa apresentada neste artigo é o dedutivo, cujas técnicas escolhidas, com o intuito de viabilizar o método, foram a pesquisa bibliográfica e o uso das notas taquigráficas do Congresso Nacional, além do exame das manifestações do Supremo Tribunal Federal.

Assim, foram utilizados os seguintes instrumentos de consulta: a doutrina eleitoralista pátria; o uso das propostas de reforma política no Congresso Nacional; a Constituição e a legislação eleitoral vigente; o uso das sessões legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e judiciais do STF, especialmente acerca do debate sobre as federações partidárias.

Por fim, registre-se que o trabalho será dividido em três eixos para uma melhor compreensão do debate legislativo nos últimos anos. Inicialmente, serão examinados os argumentos acerca das vantagens e das desvantagens da instituição das federações partidárias. Após, serão procedidas análises sobre os projetos de lei apresentados sobre as federações no Congresso Nacional após a Constituição de 1988. Por último, o exame se deterá na reforma política de 2021 e da instituição das federações partidárias, diante dos impactos provenientes das eleições municipais de 2020.

2. AS VANTAGENS E DESVANTAGENS DA PROPOSTA DAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS: UM EXAME DOS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS

Inicialmente, as federações partidárias poderiam ser conceituadas como grupos de partidos políticos que permaneceriam aliançados para além do processo eleitoral. Assim, seriam criados blocos partidários que, uma vez tendo sido criados nas convenções partidárias das respectivas legendas membras, permaneceriam unidas durante o exercício da legislatura parlamentar, de modo a atuar em conjunto durante os 04 anos seguintes à eleição (SILVA, SILVA, 2016, p. 29).

Cumpre ressaltar que, após a Constituição de 1988, deu-se a inclusão, na agenda, da reforma do sistema político e partidário no Brasil acerca da proposta. Contudo, faz-se necessário analisar quais as razões que motivam o legislador a apresentar tais propostas, isto é, as vantagens do projeto das federações. Por outro lado, o que leva parte da classe política, da academia e da doutrina eleitoralista brasileira a rejeitar esta medida como elemento importante da reforma política.

Para os defensores desta proposta, as federações partidárias assegurariam a sobrevivência política e eleitoral de agremiações menores mais programáticas, pois ambas teriam, a partir dessa aliança, a continuidade da representação parlamentar a partir de uma base ideológica comum que deveria ser respeitada durante todo o mandato.

Ademais, a medida preservaria a identidade das siglas, visto que os partidos não podem sair desta união, e estimularia a fidelidade partidária, pois durante os 04 anos da federação, seria vedada a saída da legenda. Para David Fleischer (2005, p. 20), a medida é inovadora, pois:

> A grande diferença é que essa "federação" teria que permanecer em funcionamento obrigatoriamente por três anos. Assim, não haveria mais "troca-troca" de legenda durante esse período, e a "federação" funcionaria como um "bloco parlamentar". Na linguagem dos jovens, a tradicional aliança eleitoral via coligação é uma relação de "ficar" (até a abertura das urnas), e a "federação de partidos" seria então uma "união estável" durante três anos. Caso a "federação de

> partidos" se dissolvesse antes de completar o prazo de três anos, os partidos que a compunham perderiam o direito ao funcionamento parlamentar.

Da mesma forma, a proposta das federações poderia ser, segundo seus defensores, uma forma de dar mais consistência ideológica aos partidos, face ao tempo de aliança, que seria de médio a longo prazo, ou seja, pelos 04 anos da legislatura parlamentar. Para Alice Rocha da Silva e Matheus Passos Silva (2016, p. 29):

> O estabelecimento de federações partidárias tem ainda a possibilidade de dar maior consistência ideológica às agremiações partidárias brasileiras, as quais têm vindo a ser vistas muito mais como meros "agrupamentos baseados apenas no fisiologismo" cuja atuação serve apenas à satisfação "dos interesses de seus donos" e não efetivamente como partidos políticos com função representativa do cidadão. Uma vez que a perspectiva de associação seria de médio-longo prazo (pelo menos 4 anos, duração de um mandato legislativo na Câmara dos Deputados), é possível pressupor que a doutrina política de cada partido voltasse a ter peso no momento da definição dos blocos parlamentares, já que se tornaria inviável a mera junção utilitarista dos partidos com objetivos apenas eleitoreiros e de curto prazo.

Nesse sentido, as federações partidárias reduziriam o número de partidos políticos, favoreceria a fusão ou a incorporação dos chamados partidos pequenos e os grandes partidos não teriam tanto interesse em fazer uma composição meramente eleitoral com esses blocos partidários (SILVA, SILVA, 2016, p. 30).

Além disso, haveria o fim das distorções causadas pelo fim das coligações nas eleições proporcionais, sem, entretanto, afetar a representação das minorias, pois para além da união durante as eleições, esse bloco parlamentar continuaria ao longo do exercício do mandato no Legislativo. Logo, essa união partidária se prolongando para além do processo eleitoral, concretizaria efetivamente a representatividade e a vontade popular, garantido coerência entre o voto e a representação (SILVA, SILVA, 2016, p. 29).

Todavia, há quem discorde das teses miraculosas da federação partidária. Em primeiro ponto, seus críticos sustentam

que essa crença no sucesso das federações como um antídoto à fragmentação partidária não tem respaldo na realidade política e eleitoral no Brasil. Para Eneida Désirée Salgado (2011, p. 139-140): "em um país democrático, é o Parlamento o lugar de elaboração das regras jurídicas que determinam a ordem social, a ordem econômica e as relações de trabalho, por exemplo".

Ora, seguindo esse raciocínio diante da volatilidade das alianças partidárias nos pleitos majoritários e proporcionais no Brasil nos últimos tempos, seria muito difícil punir um parlamentar ou mesmo o próprio partido que faz parte da federação com a perda do fundo partidário ou do funcionamento parlamentar diante da coerência do que a união partidária diz em seu programa e o que faz no Parlamento.

Da mesma forma, a proposta não parece uma alternativa efetiva a longo prazo, pois examinando tais propostas, após 04 anos os partidos federados voltariam a atuar isoladamente após o término da união (SALGADO, 2011, p. 139-140).

A professora Ana Cláudia Santano vem reiterando a necessidade de tal medida para que haja uma maior percepção do eleitor diante da ideologia dos partidos, facilitando um maior controle sobre os seus representantes a partir do voto:

> Com as federações, a percepção da falta de ideologia pode ser amenizada sem que se reduza o número de partidos só por reduzir. As dificuldades nos acordos das siglas de hoje pode ser o seu robustecimento de amanhã, e quem ganha com isso é a democracia, pois também será possível ver quem, de fato, é governo e oposição e quem alinha o discurso eleitoral ao exercício do mandato, permitindo, também, que exista o controle social por meio do voto esclarecido. É uma resposta promissora à antipolítica que nos ronda (SANTANO, 2022, p. 01).

Diante do que foi exposto até aqui, para seus defensores, a federação partidária seria uma importante iniciativa para a sobrevivência dos partidos minoritários mais ideológicos e programáticos, favorecendo as fusões e incorporações de tais legendas após algum tempo, por se manterem como uma só legenda nos próximos 4 anos.

Todavia, a proposta esbarra na inviabilidade, por ser considerada por alguns uma nova espécie de coligação nas eleições legislativas e diante da realidade eleitoral brasileira, face a

oligarquização das instâncias partidárias e pelo fato de que muitos partidos não terem um caráter verdadeiramente nacional.

3. AS PROPOSTAS DE FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS APRESENTADAS NO CONGRESSO NACIONAL: UMA ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI

Para se proceder a uma análise da evolução legislativa das federações partidárias no Brasil, decidimos visitar os sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, acerca dos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional sobre esta importante proposta de reforma do sistema político-partidário no Brasil.

No site da Câmara, a partir da verificação do menu "Atividade legislativa'' e na aba "Proposta Legislativa'', com o uso da Pesquisa Simplificada das seguintes palavras-chave: "Federações Partidárias'' ou "Federações de Partidos''. Já no Senado Federal, a partir da visita ao seu portal eletrônico, no menu "Atividade legislativa'' e na aba "Pesquisa de Matérias''.

Dessa forma, analisando as proposições de reforma político-partidária, observamos que em quatro oportunidades após a promulgação da Constituição de 1988, esta proposta foi apresentada, analisada ou votada no Congresso Nacional. A primeira vez ocorreu em 1998, a partir de uma emenda apresentada ao anteprojeto do senador Sérgio Machado (PMDB-CE), instituindo as federações partidárias como um mecanismo de compensação às pequenas legendas. Na segunda oportunidade, a proposta foi apreciada por meio de um projeto do à época deputado federal Ronaldo Caiado (DEM-GO), que apresentou a federação como uma espécie de substitutivo ao fim da coligação proporcional (FLEISCHER, 2005, p. 19).

Na reforma eleitoral e partidária de 2017, o senador Ricardo Ferraço (PSDB-ES) foi autor da Emenda n° 1/2016-CCJ a PEC 36/2016, que introduziu o art. 17-A na Constituição Federal e seu texto foi escolhido no substitutivo do senador Aloysio Nunes (PSDB-SP). (FERRAÇO, 2016, p. 01). De acordo com a proposta do senador capixaba, os partidos políticos que possuíssem afinidade ideológica e programática poderiam se unir em federações, que teriam os mesmos direitos das legendas nas atribuições regimentais nas Casas legislativas e devem atuar com uma

identidade política única. Além do mais, seria considerado para fins de obtenção para funcionar na Câmara dos Deputados, o somatório dos votos válidos recebidos pelos partidos integrantes da união partidária (FERRAÇO, 2016, p. 03).

Após a aprovação pela maioria absoluta dos integrantes das convenções nacionais dos partidos que a integram, essas federações seriam reproduzidas em todas as Casas Legislativas no âmbito municipal, estadual e federal, teriam vigência até a véspera da data inicial das convenções para a eleição subsequente (FERRAÇO, 2016, p. 04).

Na situação de obter o direito de funcionamento parlamentar pela federação, o direito ao horário eleitoral seria proporcional ao número de deputados federais eleitos pela federação, e os recursos do Fundo Partidário seriam repartidos proporcionalmente entre as legendas integrantes da federação, de acordo com o quociente dos votos válidos obtidos por cada um deles para a Câmara dos Deputados (FERRAÇO, 2016, p. 05).

Por último, qualquer partido poderia deixar a federação antes do término da sua vigência, desde que haja uma decisão do respectivo diretório nacional. Todavia, essa decisão implicaria no cancelamento aos repasses do fundo partidário e no impedimento do direito de antena (FERRAÇO, 2016, p. 05).

No que tange a sua tramitação, esta proposta passou nos dois turnos no Senado na sessão de 09 de novembro de 2016: no primeiro turno, foi aprovada por 58 votos a 13, já no segundo turno passou por 63 votos a 9. Na Câmara dos Deputados, a federação partidária chegou a ser parte do relatório da deputada Sheridan, que a considerou uma importante medida substitutiva da coligação nas eleições para o Legislativo. Todavia, ao chegar em Plenário, a medida foi derrotada na proposta final da reforma política que originou a Emenda Constitucional n° 97/2017 por 280 votos contrários a 143 favoráveis na Sessão Extraordinária de 27 de setembro de 2017 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 02).

Cabe ressaltar algumas motivações que impedem a aprovação da federação partidária na Câmara dos Deputados. Analisando as notas taquigráficas da sessão que barrou esta nova forma de união partidária, observa-se que partidos maiores, como o MDB e o Progressistas, optaram por retirar a federação do texto da reforma política por considerarem uma nova roupagem de coligação na eleição proporcional, o que seria um

verdadeiro arremedo para que os partidos menores continuassem a ter direito à antena e aos recursos do Fundo Partidário (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 134-136).

Por outro lado, frise-se que partidos pequenos mais ideológicos e programáticos, como o PC do B, o CIDADANIA, o PV e o PSOL, argumentaram que a federação seria uma oportunidade para que as agremiações menores que possuem afinidade de princípios e programas pudessem se aliar durante um determinado período, defendendo determinados temas. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 135).

Da mesma forma, a proposta seria um antídoto quanto ao alto grau de fragmentação partidária, pois favoreceria a fusão de legendas com identidade programática comum durante uma legislatura. Exemplificou-se os casos de federações utilizadas no Uruguai, como a Frente Ampla, ou na Argentina com a Frente Grande (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 140).

Como se pode ver, houve até esse momento da reforma política no Brasil, dificuldades de aprovação da proposta face a oposição dos grandes partidos por considerarem inviáveis na prática a concretização da federação, sendo uma camuflagem das coligações. Diante do esmorecimento das pequenas legendas, que saíram enfraquecidas das eleições de 2020, estes grupos retomaram a proposta da federação partidária em 2021 após a vedação das alianças partidárias nos pleitos do Legislativo[12].

1. Diante do enfraquecimento das pequenas legendas durante as eleições municipais de 2020, constatada nesta pesquisa e em outros levantamentos, os partidos pequenos têm procurado se articular para evitar a sua extinção, a partir da proposição da federação partidária e da formação de puxadores de voto para as eleições de 2022 para a superação da cláusula de desempenho. Para demais informações, rever matéria de O Globo: https://oglobo.globo.com/brasil/siglas-pequenas-articulam-federacao-partidaria-puxadores-de-voto-para-superar-clausula-de-barreira-em-2022-24816731.

2. O levantamento apresentado pelo G1 observou-se para além da diminuição da fragmentação partidária nos Municípios: “O total de cidades que tinham até três partidos subiu de 262 para 1.565. Houve crescimento também, mas um pouco menor (17%), no total de cidades que tinham entre 4 e 6 partidos’’. Da mesma forma: “No geral, Câmaras com até seis partidos, que até 2016 representavam 50% dos municípios, agora são 82% do total. Em contrapartida, caiu a quantidade de municípios com mais de seis legendas nos Legislativos locais. Em 2016, essas cidades representavam 50% do total; agora, são apenas 18%’’. Para demais informações ver: https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/25/fim-das-coligacoes-reduz-numero-de-partidos-nas-camaras-em-73percent-das-cidades.ghtml.

Nesse ponto, cumpre fazer uma discussão acerca dos projetos legislativos que obtiveram resultado na aprovação desta medida na reforma política de 2021. De início, ela resultou de um Projeto de Lei do Senado Federal n° 477/2015, apontado como conclusão do Relatório Parcial n° 11 da Comissão Especial de Reforma Política e assinado pelos senadores Jorge Viana (PT-AC) e Romero Jucá (MDB-RR) (JUCÁ, 2015, p. 01).

Em seu conteúdo, propunha-se, dentre outras coisas, a federação partidária como a junção, em uma só agremiação partidária, de dois ou mais partidos num período de quatro anos, devendo ter abrangência nacional e ser constituída até a data final do período da realização das convenções partidárias (JUCÁ, 2015, p. 02).

Ademais, o projeto alterava a Lei das Eleições ao prever que se aplicavam às federações todas as normativas que regem as atividades dos partidos políticos referentes às eleições, inclusive escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais, propaganda eleitoral, contagem de votos, obtenção de cadeiras, prestação de contas e convocação de suplentes (JUCÁ, 2015, p. 03).

Em relatório emitido pelo senador Romero Jucá, há a defesa do projeto das federações, pois se buscava criar um contraponto à temporariedade das coligações nas eleições proporcionais:

> Diferentemente das coligações, cuja constituição se encerra no momento da proclamação dos eleitos, as federações de partidos mantêm compromisso com o exercício do poder político compartilhado no Parlamento, por parte dos partidos que a integram. Federações de partidos precisam mostrar identidade programática, registro na Justiça Eleitoral e, na forma proposta, vínculo de ao menos quatro anos (JUCÁ, 2015, p. 05).

Durante a discussão no Senado Federal, observou-se uma inequívoca polarização sobre a ideia da Federação. Seus defensores, como o à época senador Donizete Nogueira (PT-TO), alegavam a necessidade de se estabelecer a unidade programática dos partidos políticos:

> Presidente, eu acho que esse é um instrumento importante que estamos criando. Ele vai permitir, inclusive, ao longo do tempo, de repente, nascerem novos partidos. Dessa federação, pode nascer um partido forte porque, ao longo dos quatro ou cinco anos de convivência, pode encontrar um programa único, dentro de uma média, e constituir um partido que vai ser forte para a sociedade brasileira (SENADO FEDERAL, 2015, p. 321).

Por outro lado, o senador Cássio Cunha Lima (PSDB-PB) alegou a desnecessidade das Federações em escala nacional face a diversidade de posições políticas nos municípios brasileiros:

> Não acredito que – permita-me prestar uma homenagem a Pernambuco, Senador Humberto Costa –, em São Joaquim do Monte e em Camocim de São Félix, que são duas cidades pernambucanas, você consiga, na eleição municipal, manter a federação que foi criada nacionalmente. Os Municípios são autônomos, os partidos são nacionais, indiscutivelmente, mas eles se reproduzem na sua existência estadual e municipal. Eu não consigo vislumbrar que, num Estado como Minas Gerais, com seus 853 Municípios – é um País; São Paulo, da mesma forma –, você consiga reproduzir de forma idêntica todas as coligações. Se pudéssemos construir algo em que a federação seja respeitada nas eleições nacionais, mas em que se possa, no mínimo, pelo menos no âmbito das eleições municipais, permitir que algumas coligações sejam feitas. Do contrário, gera-se uma verticalização, que já foi tentada, no passado, e não funcionou (SENADO FEDERAL, 2015, p. 322).

Aprovada em Plenário em 15 de agosto de 2015, com as alterações propostas e acatadas pelo relator, contou apenas com os votos contrários dos senadores Cássio Cunha Lima, Aloysio Nunes Ferreira, Davi Alcolumbre e Aécio Neves.

Convertido na Câmara dos Deputados, o projeto de Lei ganhou o número 2522/2015. Nele foram apensados outros dois projetos: o PL n° 1063 de 2015, do deputado Rubens Bueno (Cidadania-PR), que instituía a federação pelo prazo de 03 anos e o projeto n° 7134/2017 do deputado Betinho Gomes (PSDB-PE), que impunha outras regras sobre o bloco partidário.

Colocado sob requerimento de urgência em 09 de junho de 2021 pelo deputado Renildo Calheiros (PC do B-PE), a proposição teve sua urgência aprovada e foi analisada pelo relatório do deputado federal Sílvio Costa Filho (Republicanos-PE) na Comissão de Constituição e Justiça. O parlamentar pugnou pela aprovação do projeto em 12 de agosto de 2021, sob o argumento de que a proposta da Federação reduziria o alto número de partidos no Brasil e não seria uma forma artificial de aglutinação das legendas:

> A federação, como nova forma de organização partidária, passa a funcionar independentemente do sistema eleitoral, seja ele proporcional ou majoritário. Em qualquer hipótese, participará do processo eleitoral com um só partido e seus candidatos eleitos dessa forma atuarão nas diversas casas parlamentares e nos governos. E o resultado concreto dessa nova formação é a redução efetiva do número de partidos, que concorrem às eleições, que atuam nos parlamentos. Em todo o mundo, surgem novas formas de aglutinação partidárias, capazes de constituir e consolidar maiorias, de representar interesses nacionais, de conseguir representar parcelas mais significativas do povo. (FILHO, 2021, p. 05).

Passando para o debate em Plenário, dentre os pontos que mais se discutiram, houve mais uma vez a necessidade das federações como um elemento de aglutinação e fortalecimento ideológico dos partidos. Observe-se o que diz o deputado federal Henrique Fontana (PT-RS):

> As federações partidárias permitem que partidos que têm afinidades programáticas, por vontade própria, por iniciativa e negociação madura e democrática entre as partes, possam reunir esforços para conviverem em defesa de um mesmo programa, de um mesmo projeto, ao longo de no mínimo 4 anos — mas, provavelmente, quando as federações se compõem, a tendência é que elas durem mais do que 4 anos. E esses partidos, portanto, mantendo as suas identidades, mantendo a sua história, mantendo os seus mecanismos democráticos próprios de funcionamento, somam-se a mais um, dois ou três partidos para compor uma federação, que

terá, ela também, critérios de funcionamento e mecanismos democráticos de tomada de decisão. Isso significa uma forma de diminuir a dispersão partidária no País de maneira, aí sim, democrática, não forçando a extinção de nenhum partido político, mas permitindo que essa dispersão de partidos diminua, através de um processo como esse (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 63).

Frise-se que a bancada do PC do B, severamente prejudicada pela cláusula de desempenho em 2018 e o fim da coligação proporcional em 2020, teve papel de destaque na luta pela aprovação do PL n° 2522/2015. Por ser um partido de matiz fortemente ideológica, teria dificuldades em fazer processos de fusão e incorporação com outras legendas, recorrendo à federação para o alcance de tais índices de desempenho eleitoral. Não é por acaso que o requerimento de urgência foi assinado por um parlamentar do PC do B e toda a articulação para a aprovação do PL teve mediação da bancada comunista.

Por outro lado, mesmo partidos com menor tamanho no Parlamento, a exemplo do NOVO, também tiveram posturas de contrariedade quanto ao projeto das federações. Dentre as alegações para o voto contrário ao PL n° 2522/2015, Paulo Ganime (NOVO-RJ) argumentou que a proposta seria inconstitucional e, na realidade, seria uma forma disfarçada de coligação na eleição proporcional:

> O grande problema da federação, no meu entendimento, é a aplicação prática, por exemplo: a atuação dos partidos na Câmara dos Deputados ou nas outras Casas Legislativas. Será que ela vai cumprir realmente o seu papel, o seu valor de congregar partidos ideologicamente alinhados numa única atuação parlamentar dentro desta Casa? Como é que vai ser a aplicação disso? Mudança de regimentos de todas as Casas Legislativas no Brasil? Então, no conceito com certeza é muito melhor, mas na prática acho que nós vamos acabar, na verdade, por transformar a federação numa ultra coligação. Além disso, há o problema constitucional. Hoje, no nosso entendimento, caso a coligação não seja aprovada no Senado, a federação é inconstitucional (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 66).

Diante desse contexto, a proposta das federações foi aprovada por 304 votos contra 119 no Plenário da Câmara dos Deputados. Ressalte-se a polarização ideológica da votação ao se observar o voto contrário de partidos de centro-direita, como o PSL, PSD, DEM e NOVO, e legendas mais a esquerda que votaram massivamente a favor, como o PT, PC do B, PSB, PDT e PSOL (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 67).

Todavia, a proposta, ao chegar à análise do Presidente da República Jair Bolsonaro, acabou sendo vetada por meio da Mensagem n° 436 de 06 de setembro de 2021. O principal argumento para o veto presidencial às federações partidárias seria o de que o projeto iria em total contramão ao propugnado pela Emenda Constitucional n° 97/2017, que ia na direção da redução da fragmentação partidária no Parlamento:

> A despeito da boa intenção do legislador, em que pese as regras específicas que buscariam conferir mais estabilidade para a federação partidária, a referida proposição contraria o interesse público, visto que inauguraria um novo formato com características análogas à das coligações partidárias. A vedação às coligações partidárias nas eleições proporcionais, introduzida pela Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, combinada com as regras de desempenho partidário para o acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão tiveram por objetivo o aprimoramento do sistema representativo, com a redução da fragmentação partidária e, por consequência, a diminuição da dificuldade do eleitor de se identificar com determinada agremiação. Assim, a possibilidade da federação partidária iria na contramão deste processo, o que contraria interesse público. (BRASIL, 2021, p. 01).

Registre-se mais uma vez o que tem sido propugnado tanto pelos parlamentares contrários à proposta da federação quanto pelo próprio Presidente da República: o argumento de que a proposta só serviria para camuflar o instituto das coligações e seria uma forma de salvar os pequenos partidos da extinção, ignorando princípios constitucionais-eleitorais relevantes como o pluralismo político e a máxima representação das minorias no Parlamento.

Em Sessão Conjunta de análise do Veto n° 49/2021 realizada no Congresso Nacional em 27 de setembro de 2021, o veto do presidente foi derrubado pelo voto contrário de 353 deputados e 45 senadores contra 110 deputados e 25 senadores que se posicionaram favoravelmente pela manutenção do veto (SENADO FEDERAL, 2021, p. 01).

Da Sessão que rejeitou o Veto presidencial, destacou-se mais uma vez a polarização entre aqueles que consideram a federação como um instrumento de fortalecimento ideológico dos partidos e de outros que veem a proposta como algo a substituir as coligações apenas com outro nome. Em posicionamento favorável ao veto, o senador Marcos Rogério (DEM-RO) aduziu que:

> Agora, recentemente, o Senado Federal disse não ao retorno das coligações e por um caminho, Sr. Presidente, que impõe restrições inclusive ao que se pretende neste momento, porque, ao declarar que a possibilidade da coligação se trata de um tema inconstitucional, pela mesma lógica, deveria reconhecer isso também em relação à Federação, porque é um arranjo de coligação, só que de efeito duradouro. A legislação prevê caminhos para a composição partidária, é um instrumento da fusão partidária. Então, aqueles partidos que comungam dos mesmos ideais, das mesmas primícias, dos mesmos fundamentos, da mesma linha ideológica têm caminhos para estabelecer esse ajuntamento, essa aliança permanente, que é o caminho da fusão partidária (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 35).

Por outro lado, observe-se o posicionamento da deputada federal Perpétua Almeida (PC do B-AC), ao defender as federações trazendo suas diferenciações para o instituto da coligação:

> Na coligação, você se junta ali em torno de uma preocupação do processo eleitoral daquele momento, em que se juntam partidos políticos, personalidades políticas que pensam de forma completamente diferente, que têm estatutos completamente diferentes. E, quando se encerra a apuração de votos, de fato já se encerrou o processo das coligações. As federações vão muito mais longe. No processo de federação, os partidos se juntam de acordo com os seus objetivos, de

> acordo com as suas cartas magnas, de acordo com os seus estatutos. E, nesse sentido, é uma unificação nacional, em que uma federação que se forma no Estado de São Paulo estará se formando em Brasília, estará se formando no Rio de Janeiro, estará se formando no Acre também. É a forma democrática dos partidos que pensam junto, que se organizam para poder montar uma federação (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 44).

Enfim, do processo legislativo do projeto de Lei n° 2522/2015 resultou a Lei n° 14. 208, de 28 de setembro de 2021 que instituiu as federações partidárias. Apesar de todos os percalços em sua aprovação nos últimos anos, sua constitucionalidade ainda foi questionada no Supremo Tribunal Federal, que foi confirmada a partir do julgamento da ADI 7021 realizada em fevereiro do presente ano.

O Supremo Tribunal Federal apreciou a matéria no âmbito de Medida Cautelar manejada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), firmada pelos advogados Ezikelly Barros e Luiz Gustavo Pereira, que apresentava vícios de inconstitucionalidade que inquinariam a Lei Federal n.º 14.208/21.

Como bem destacou o advogado pernambucano Delmiro Campos, "o Pleno do STF, por maioria, encampou a tese do Ministro Relator e Presidente do Tribunal Superior Eleitoral Luís Roberto Barroso que deferiu parcialmente a medida cautelar tão somente para adequar o prazo para constituição e registro das federações partidárias e, nesse sentido: (i) suspendeu o inciso III do § 3º do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995 e o parágrafo único do art. 6º-A da Lei nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 14.208/2021; bem como (ii) conferiu interpretação conforme à Constituição ao *caput* do art. 11-A, da Lei nº 9.096/1995, de modo a exigir que 'para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos', indicando, ainda, que nesse ano o prazo fatal será o de 31.05.2022."

Nessa perspectiva, o intérprete da Constituição Federal avalizou a criação das federações de partidos. Assim, o que mais chama a atenção no debate da reforma política de 2021 é o retorno de uma divisão costumeira no processo de modificações

do sistema eleitoral brasileiro. De um lado, alega-se que a instituição das federações é importante para a garantia do fortalecimento ideológico das siglas partidárias e para garantir a existência de agremiações que, embora sejam diminutas em sua estrutura, possuem importante base social.

Por outro, relata-se a inviabilidade da medida, diante do caráter nacional da constituição das federações, o que é completamente incompatível com a multiplicidade de alianças dos partidos políticos brasileiros nos Estados e Municípios, tornando extremamente difícil que um ajuste instituído em caráter nacional se repita na esfera estadual e municipal.

Da mesma forma, há a alegação de que a federação seria um completo retrocesso ao que foi instituído pela Emenda Constitucional n° 97/2017, que dificultou a vida dos pequenos partidos. Seria na realidade uma espécie de coligação camuflada, dando condições para que essas legendas ultrapassem o quociente eleitoral e tenha mais assentos nas Casas Legislativas, fragmentando ainda mais o Parlamento e acentuado o tal grave problema da governabilidade.

Embora a governabilidade não seja princípio constitucional e a garantia do pluralismo o seja, não há dúvidas de que a reforma política realizada em 2017 com o advento da EC 97/2017 é um indicativo para a redução dos pequenos partidos. A instituição das federações tem o propósito de contrabalançar tais alterações, no sentido de permitir a sobrevivência de siglas que embora tenham consistência ideológica, possuem uma base eleitoral e social diminuta.

Nesse ponto, a instituição das federações partidárias feita pelo legislador é uma medida recomendável no sentido de avaliar seus possíveis efeitos junto aos pequenos partidos e, sobretudo, no escopo de fornecer soluções para o infindável dilema entre a necessidade da representação das minorias no Parlamento e a questão da grave fragmentação partidária no Brasil.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta das federações partidárias foi discutida nos últimos anos como uma grande solução na reforma político-partidária no Brasil, face a necessidade de minorar os impactos negativos

que a coligação na eleição proporcional poderia trazer quanto à garantia do pluralismo político no Parlamento.

Examinando os projetos legislativos apresentados nos últimos anos no Congresso Nacional, havia uma defesa enfática de alguns deputados e senadores de que a instituição das federações partidárias poderia contribuir para uma diminuição artificial do quadro partidário e garantir a sobrevivência dos partidos pequenos ideológicos, a partir da união em um bloco parlamentar durante uma legislatura de siglas com afinidade programática e ideológica.

Entretanto, seus adversários observam as dificuldades da sua efetivação diante das críticas dos grandes partidos em observarem a federação como uma espécie de coligação em uma nova roupagem. Da mesma forma, sua efetivação esbarra diante dos obstáculos em punir parlamentares e as agremiações com a perda do Fundo Partidário ou do direito de antena, e também diante da oligarquização das instâncias partidárias e de um contexto em que os partidos são falsamente nacionais.

Do dilema exposto, não há dúvidas de que o pluralismo político é um princípio constitucional-eleitoral consagrado pela Constituição de 1988 e serve, sem dúvidas, como uma salvaguarda para a representação das minorias no Parlamento. Da mesma forma, há que ser salientado que a governabilidade não é um princípio constitucional, e a defesa de mecanismos que reduzam o quadro partidário apenas e tão simplesmente para uma pretensa necessidade de estabilidade das coalizões não atende a uma proposta de reforma política que seja coerente com os princípios constitucionais-eleitorais presentes na Constituição de 1988.

Como foi visto da análise das propostas legislativas da reforma política de 2021, a aprovação das federações servirá como uma regra de transição para os pequenos partidos que foram fortemente impactados com a instituição da cláusula de desempenho nas eleições de 2018 e do fim das coligações proporcionais de 2022. Terá o objetivo principalmente de conferir às siglas com consistência ideológica condições de superar o quociente eleitoral e dispor de meios de funcionamento parlamentar, garantindo a representação dos grupos minoritários.

A título de resultados desta pesquisa, a instituição das federações partidárias para as eleições de 2022 se constitui como

uma medida mais adequada para o presente momento, no escopo de avaliar as consequências para os partidos e para o eleitor e, sobretudo, para a necessidade de se constituir novas formulações para as propostas futuras de modificação do sistema eleitoral brasileiro.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Congresso Nacional. **Mensagem nº 436, de 6 de Setembro de 2021.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021a. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/3498. Acesso em: 05 abr. 2021.

CAMPOS, Delmiro. **STF reconhece a constitucionalidade das Federações Partidárias. O que muda?** Disponível em: https://abradep.org/midias/stf-reconhece-a-constitucionalidade-das-federacoes-partidarias-o-que-muda/. Acesso em 14/04/2022

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Sessão Deliberativa Extraordinária n° 280.3.55.0.** Brasília, Câmara dos Deputados, 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **18ª SESSÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL).** Brasília, Câmara dos Deputados, 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **89ª SESSÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL).** Brasília, Câmara dos Deputados, 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Votação Nominal ao PL n° 2522/2015. Brasília, Câmara dos Deputados, 2021.

FERRAÇO, Ricardo. **Emenda 6 Plen - PEC 36/2016.** Brasília: Senado Federal, 2016.

FERRAÇO, Ricardo; NEVES, Aécio. **PEC n° 36/2016.** Brasília: Senado Federal, 2016.

FILHO, Sílvio Costa. **Parecer de Plenário pela Constituição e Justiça e de Cidadania ao Projeto de Lei n° 2522 de 2015.**

Brasília: Câmara dos Deputados, 2021.

G1. **Fim das coligações reduz número de partidos nas Câmaras em 73% das cidades.** Disponível em: https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/25/fim-das-coligacoes-reduz-numero-de-partidos-nas-camaras-em-73percent-das-cidades.ghtml. Acesso em 22 mar. 2022.
JUCÁ, ROMERO. **Relatório Parcial n° 11/2015**. Brasília: Senado Federal, 2021.

FLEISCHER, David. Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006. *In:* FLEISCHER, David et al. **Reforma política:** agora vai? Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, v. VI, n. 2, set. 2005. Disponível em: www.kas.de/wf/doc/9791-1442-5-30.pdf. Acesso em 11 mar. 2022.

SALGADO, Eneida Désirée. **Reforma Política.** São Paulo, Editora Contracorrente, 2018.

_____. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. **Estudos Eleitorais,** Brasília, DF, v. 6, n. 3, p. 103-128, set./dez. 2011. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1584. Acesso em 22 mar. 2022.

SENADO FEDERAL. **Votação nominal do PL 477/2015.** Brasília, Senado Federal, 2015.

SENADO FEDERAL. **Votação nominal do Substitutivo à PEC 36/2016, referente a autorização de distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral.** Brasília, Senado Federal, 2017.

SANTANO, Ana Cláudia. **Federação de partidos em tempos de antipolítica.** Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/abradep/2022/02/09/federacao-de-partidos-em-tempos-de-antipolitica.htm. Acesso em 05 abr. 2022.

SILVA, Alice Rocha da; SILVA, Matheus Passos. **Uma proposta de reforma da estrutura partidária do Brasil com base no**

dever fundamental de participação política. NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v.36, n.2, p. 17-64, jul./dez., 2016.

SILVA, Luiz Eduardo Garcia. A proibição das coligações nas eleições proporcionais: três prováveis efeitos. *In:* Fundação Konrad Adenauer (Org.), **Eleições municipais e os desafios de 2020** (Cadernos Adenauer XXI, pp. 147-161). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Konrad Adenauer, 2020.

Federações Partidárias e Desconfiança

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves*

* **GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos.** Procurador Regional da República, atualmente Procurador Auxiliar da Procuradoria Regional Eleitoral de São Paulo (PRE-SP). Mestre e Doutor em Direito do Estado. Autor das obras "Direito Eleitoral" e "de "Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral".

Sumário:

1. Introdução;
2. Partidos políticos e partidos políticos cartoriais;
3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal favorável aos novos partidos;
4. O desacerto das coligações proporcionais;
5. O retorno da cláusula de desempenho;
6. Como proceder?;
7. A Lei das Federações Partidárias;
8. Nova estrutura política ou coligações com prazo maior?;
9. Constitucionalidade da Lei n.º 14.208/2021;
10. Inquietações;
11. Uma brevíssima contemporização;
12. Outras dúvidas;
13. Conclusões;
14. Referências bibliográficas.

Resumo:

O artigo examina, com viés crítico, o surgimento da Lei das Federações Partidárias, considerando-as uma forma disfarçada das vedadas coligações partidárias. Examina a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal com foco em sua atuação protetiva dos partidos minoritários, em contraposição à tendência do legislador em estabelecer a votação popular e a bancada parlamentar como critérios para o acesso a recursos públicos. Conclui que, no caso das federações partidárias, a atuação legislativa foi de viés diverso, sendo acolhida pela Suprema Corte. Relaciona algumas das limitações da Justiça Eleitoral no exame do programa das federações e teme que a Lei n. 14.208/2021 não tenha estabelecido distinção suficiente entre federações e coligações para evitar que, no final, vícios destas últimas, sob a ótica do eleitor comum, permaneçam.

Palavras-chave:

Federações partidárias. Coligações. Inconstitucionalidade. Ceticismo e Metodologia.

1. INTRODUÇÃO

O ceticismo e a desconfiança exercem papel de primeira grandeza na história das ideias, sendo, para René Descartes, elementos de validação da própria reflexão científica e filosófica. O método científico não oferece guarida para a credulidade, exigindo, ao revés, comprida demonstração das descobertas e das explicações dadas a elas, sempre desafiadas por outras. Alegações extraordinárias exigem — como pontuou Carl Sagan em seu excepcional livro "O Mundo assombrado por demônios" (SAGAN, 2006) — evidências igualmente extraordinárias. Cada ponto de vista, cada teoria, só é aceita em caráter precário, até que uma nova e diferente ofereça soluções mais ajustadas — e que serão recebidas, igualmente, em caráter provisório. A falseabilidade, na Doutrina de Karl Popper (POPPER, 2012), tão próxima do ceticismo, é outra característica das hipóteses científicas. Elas precisam trazer dados, tão concretos quanto possível, que possam ser verificados e, eventualmente, desmentidos.

Não encontramos razões para diminuir a importância do ceticismo e da dúvida no campo das ciências humanas. Ao contrário: diante da irrepetibilidade das experiências sociais e do menor grau de objetividade no estudo de fenômenos — feito por agentes que, de certa forma, os integram — a dúvida parece ter lugar de destaque. É assim na Ciência Política e no Direito.

Se nos aproximamos do Direito Eleitoral, o ceticismo diante de inovações e proposições parece prudente. Afinal, as normas legais que dizem respeito a elegibilidades, inelegibilidades, partidos políticos, financiamento das campanhas e ao processo eleitoral, entre outros temas, são feitas por políticos eleitos, que lograram ocupar seus lugares justamente ao sabor destas regras. Eles buscam mantê-las ou alterá-las à luz da experiência que tiveram ao ser eleitos. Conquanto esse interesse seja legítimo, nem sempre coincidirá com a percepção do que pode ser o melhor para a sociedade eleitora.

O ceticismo não pode ser daquele que desconsidera evidências e que conduz a teorias da conspiração ou à própria negação da realidade objetiva. Quem em nada acredita corre o risco de acreditar em qualquer coisa. Ele pode ser também um modo de se apegar a velhas ideias, enaltecendo-as tão somente por serem assim, velhas e conhecidas. Mas o novo deve irromper, para que o mundo, a vida e as instituições não fiquem encarquilhadas.

Quando utilizado em boa medida — sem o exagero acima apontado, sem hostilizar toda e qualquer mudança — o pendor cético se mostra útil para o progresso do pensamento e do conhecimento.

Ao fazer esse breve excurso sobre a dúvida e o ceticismo, não queremos dizer que eles sempre advém à consciência como fruto de um procedimento ou método. Tendem a ser instintivos, oriundos das mundividências pessoais, de vieses, de uma trajetória de vida e de experiências racionais, sensoriais ou emotivas. Nada disso os desqualifica.

A dúvida surge de relance, quando se trava conhecimento com uma novidade, se ouve uma proposição ou se desperta para uma mudança. Ela pode surgir em todos os lugares, até nos mais aprazíveis. Por exemplo, Tiradentes, a magnífica cidade mineira onde a cor dos casarões e de suas portas, o calçamento das ruas, o sino das igrejas e a gentileza das pessoas sugerem alegria e encantamento, foi onde certa dúvida se nos manifestou.

Talvez porque chovesse muito.

Estávamos lá quando soubemos da Lei n. 14.208, de 28 de setembro de 2021, das Federações Partidárias. Sob ceticismo e nuvens, vimo-nos levados a escrever as "Reflexões chuvosas sobre a Lei das Federações Partidárias ou a volta disfarçada das coligações proporcionais", divulgadas em espaço próprio, no qual pontuamos o seguinte:

> [...] será que, na prática, ao votar na Federação "X" o eleitor não se sentirá votando na coligação proporcional PX-PY-PW-PK-PZ, como fazia anteriormente? Será que a Federação conjura o risco de o eleitor votar num candidato que reputa honesto e ajudar a eleger outro que reputa um salafrário? O voto num candidato alinhado a teses de esquerda não ajudará a eleger outro, de direita, ou vice-versa? Esse programa comum da federação partidária terá o mínimo de densidade para evitar esses extravios? O Tribunal Superior Eleitoral poderá recusar o registro de uma federação cujo programa seja amorfo ou por demais genérico?[1]

1. Disponível em: https://www.acachacaeleitoral.com/blog/reflex%C3%95es-chuvosas-sobre-a-lei-das-federa%C3%87%C3%95es-partid%C3%81rias-ou-a-volta-disfar%C3%87ada-das-coliga%C3%87%C3%95es-proporcionais. Acesso em 6 jun. 2022.

Ao contestar a Lei n. 14.128/2021 no Supremo Tribunal Federal, alegando aspectos procedimentais e materiais, partido político, bem representado em juízo pela advogada Ezikelly Silva Barros, que honrou-nos citando o trecho acima, primeira vez na qual a Cachaça Eleitoral, nossa página na internet, foi levada àquela Colenda Corte.

Um pouco de história vai ajudar na compreensão da controvérsia.

2. PARTIDOS POLÍTICOS E PARTIDOS POLÍTICOS CARTORIAIS

Os partidos políticos no Brasil têm sido desafiados, a partir de 1988, a demonstrar sua relevância e pertinência para colaborar com a consolidação da democracia brasileira, a legitimidade da representação popular e a justeza da destinação, a eles, de recursos públicos crescentemente vultosos. Sem que subscrevamos integralmente tais questionamentos, eles são correntes na cidadania brasileira, especialmente diante de nossa pauperizada situação social, a ponto de se advogar na arena pública soluções que não reputamos boas, como a das candidaturas autônomas.

O fato é que alguns partidos registrados na Justiça Eleitoral se tornaram exclusivamente cartoriais, com ideologias vagas ou indefinidas, despreocupados em se sustentar com a contribuição de seus filiados e, até, permeáveis a abordagens dos poderes econômicos.

E, tenham ou não tais vícios, são muitos os partidos políticos representados no Congresso Nacional.

O Brasil, segundo Jairo Nicolau (NICOLAU, 2017), é o país que ostenta a maior fragmentação partidária junto ao Poder Legislativo central. Isto significa enorme desafio para a governabilidade, forçada a negociar com uma pluralidade de legendas, não raro com poucos representantes cada. A contribuição desta fragmentação para a democracia brasileira, para a probidade administrativa e para a moralidade pública é acanhada.

O problema é que nem todo o partido "pequeno", ou seja, minoritário na obtenção da votação popular, é ideologicamente anódino ou cartorial. Algumas legendas mantêm posicionamentos reconhecíveis e estáveis, colaborando para o debate público e para a fiscalização das atuações e omissões governamentais. O tamanho, nesse caso, é um índice enganoso e pouco apto a

prever desdobramentos futuros. A estes partidos chamamos, com elevada dose de subjetivismo, partidos "autênticos"; aos outros, chamamos "cartoriais". Uns e outros podem ter maior ou menor apoiamento eleitoral, ser novos ou não.

Medidas vocacionadas para reduzir o número de partidos — mirando nos partidos cartoriais — podem enfraquecer também legendas ideologicamente definidas, retirando, no processo, alternativas de opinião.

Aspecto de relevo é a liberdade de criação, fusão e incorporação dos partidos políticos, fixada no art. 17 da Constituição, em resposta às limitações que vigeram no Regime Militar. O texto constitucional é enfático: "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...". As salvaguardas trazidas por este artigo 17 são: caráter nacional, prestação de contas à Justiça Eleitoral, proibição de receber recursos de governos e entidades estrangeiras e funcionamento parlamentar.

A justa medida entre estas posições — liberdade de criação de partidos e proteção de partidos minoritários *versus* governabilidade e mau emprego de recursos públicos — não é fácil de se obter. Por um lado, a ausência de critérios mais bem elaborados de distribuição dos recursos públicos e a relativa facilidade de criação de partidos políticos leva à fragmentação dos agremiações representadas no Poder Legislativo, favorece o cartorialismo de algumas delas e dificulta a relação com o Poder Executivo; pelo outro, medidas de restrição à criação e ao financiamento dos partidos podem dificultar também os partidos autênticos, que disputam com seus posicionamentos e atuação a preferência dos eleitores.

A Lei n. 9.096/1995, em sua redação original, buscou arbitrar esse debate, trazendo a ideia da cláusula de desempenho:

> Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

A norma limitava o percentual comum dos recursos do Fundo Partidário a ser distribuído a todos os partidos políticos registrados no TSE a 1% por cento (art. 41, II, da Lei 9.096/95) e restringia a propaganda partidária daqueles que não tivessem obtido os percentuais mínimos do art. 13. Vinha com disposição transitória sobre distribuição do Fundo Partidário, aplicável até a segunda eleição geral subsequente, art. 57, II. Ou seja, a lei tomava lado contra os partidos sem mínimo apoiamento eleitoral.

Este arbitramento legislativo foi rechaçado pelo STF, que ofereceu, em lugar, sua própria solução. Ao julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 1.351-3 e 1.354-8, em 07.12.2006, a Corte concluiu, forte no artigo 17 da Constituição Federal, que:

> Partido Político. Funcionamento Parlamentar. Propaganda partidária gratuita. Fundo Partidário. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário [...].[2]

O voto do relator, Min. Marco Aurélio, apontava que:

> [...] surge com extravagância maior interpretar-se os preceitos constitucionais a ponto de esvaziar-se o pluripartidarismo, cerceando, por meio de atos que se mostram pobres em razoabilidade e exorbitantes em concepção de forças, a atuação deste ou daquele partido político.[3]

O Ministro se pronunciou sobre o temor da sobrevivência de certos partidos:

> Esta Corte é chamada a pronunciar-se sobre a matéria a partir da Constituição Federal. Descabe empunhar a bandeira leiga da condenação dos chamados partidos de aluguel, o preconceito, mesmo porque não se pode ter como a revela-os partidos, para exemplificar, como Partido Popular Socialista – PPS,

2. STF. Tribunal Pleno. ADI n. 1.351-3 e ADI n. 1.354-8. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgadas em 07.12.2006.

3. Idem.

> o Partido Comunista do Brasil – PC do B, o Partido verde – PV e o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, sendo que este último, aliás, é condenado a não subsistir sem que tenha experimentado espaço de tempo indispensável a lograr grau de acatamento maior frente ao eleitorado. [...].[4]

Já nas conclusões, observou o relator que:

> O desafio do Estado moderno, de organização das mais complexas, não é elidir as minorias, mas reconhecê-las e, assim, o fazendo, viabilizar meios para assegurar-lhes os direitos constitucionais. Para tanto, entre outros procedimentos, há de fomentar diuturnamente o aprendizado da tolerância como valor maior, de modo a possibilitar a convivência harmônica entre desiguais. Nesse aspecto, é importante sublinhar, o Brasil se afigura como exemplo para o mundo.[5]

Este artigo não incorrerá no anacronismo de julgar, à luz de desdobramentos futuros, o acerto ou desacerto desta decisão do Supremo Tribunal Federal. Só o que observamos é que se tratou de uma escolha distinta daquela que havia sido feita pelo legislador ordinário. E que deu sua contribuição para a criação de partidos novos e para o problema da fragmentação da representação política congressual.

Nós mesmos defendemos, em livro que escrevemos (GONÇALVES, 2018, p. 234), que o sucesso passado não é suficiente para disciplinar o emprego de recursos públicos aos partidos:

> A força parlamentar na Câmara dos Deputados não parece argumento suficiente para privilegiar alguns partidos em detrimento de outros. Somos pela distribuição igualitária do horário gratuito a todos os partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

4. Tribunal Pleno. ADI n. 1.351-3 e ADI n. 1.354-8. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgadas em 07.12.2006.

5. Idem

3. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FAVORÁVEL AOS NOVOS PARTIDOS

O tema da correlação entre a votação popular e o exercício de prerrogativas relacionadas ao acesso aos recursos públicos — afetando partidos "pequenos" e novos — voltou à Corte ao sabor de ulteriores alterações legislativas. O legislador, amiúde, procurava conceder maiores espaços aos partidos a depender da votação obtida nas urnas ou excluir destas prerrogativas partidos novos. Seriam medidas que dificultariam a propagação de greis partidárias. Por exemplo, a Lei n. 9.504/1997 condicionava a propaganda eleitoral gratuita à existência de representação na Câmara dos Deputados. Esta inovação foi declarada inconstitucional pelo STF, julgando a ADI n. 4.430, em 29.06.2012. Naquela oportunidade, a Suprema Corte deu:

> interpretação conforme à Constituição Federal ao inciso II do § 2.º do art. 47 da mesma lei, para assegurar aos partidos novos, criados após a realização de eleições para a Câmara dos Deputados, o direito de acesso proporcional aos dois terços do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, considerada a representação dos deputados federais que migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda no momento de sua criação.[6]

Em outra ação, ADI n. 5.105, de 01.10.2015, o STF declarou a inconstitucionalidade do § 7.º ao art. 47 da Lei n. 9.504/97, incluído pela Lei n. 12.875/2013, que excluía os partidos criados após o início da legislatura do rateio do tempo de propaganda eleitoral gratuita e dos recursos do Fundo Partidário.

Ou seja, o Supremo Tribunal Federal firmou precedentes favoráveis aos novos partidos, ainda que assentando a "possibilidade constitucional de discriminação entre partidos com e sem representação na Câmara dos Deputados" (ADI n. 4.430).

Outros posicionamentos judiciais exerceram influência no estímulo aos novos partidos políticos. O principal deles foi a Resolução n. 22.610 do Tribunal Superior Eleitoral, que elencou, entre as razões autorizadoras da modificação partidária, a

6. STF. Tribunal Pleno. ADI n. 4.430, Rel. Min. Dias Toffoli. julgada em 29.06.2012.

criação de novos partidos, art. 1.º § 1.º II. Esta resolução, conquanto trouxesse hipótese de perda de mandato parlamentar não expressamente indicada na Constituição de 1988, foi reconhecida como constitucional pelo STF, ao julgar as ADIs n.s 3.999 e 4.086. Indicativo deste papel exercido pela resolução está na Lei n. 13.165/2015, que não incluiu a criação de partidos novos como razão para a desfiliação partidária. Com viés assemelhado a este da lei, a Emenda Constitucional n. 111, de 28 de setembro de 2021, ao prever a possibilidade de perda de mandato no art. 17, § 6.º, disse que não poderia ser considerada justa causa a "migração de partido para fins de distribuição de recursos do fundo partidário ou de outros fundos públicos e de acesso gratuito ao rádio e à televisão".

4. O DESACERTO DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS

O Brasil, desde o Código Eleitoral de 1932, adota o sistema proporcional para a eleição de deputados e vereadores. Nele, a votação obtida pelo conjunto dos candidatos de um partido, somada aos votos de legenda, definirá o atendimento ao quociente eleitoral e definirá o quociente partidário, ou seja, quantas vagas serão ocupadas por aquela agremiação. Ao contrário da votação nos candidatos majoritários — que dependem da direta e nominal escolha do eleitor — na eleição proporcional, os votos pessoalizados prestam-se para posicionar o candidato na ordem de preferência da lista partidária. Se dez vagas forem dadas aos partidos, os dez mais bem votados serão eleitos, ficando os demais como suplentes. Atendidos os percentuais mínimos de votação nominal trazidos em lei, a eleição de um candidato depende menos de sua votação pessoal e mais do que o conjunto dos candidatos do partido obteve. Isso possibilita grande disparidade de votações entre candidatos eleitos de um mesmo partido: basta um "puxador de votos" hábil a receber grande número de sufrágios e muitos outros serão eleitos com votação nominal menos exuberante. Em síntese: ao votar num candidato proporcional, o eleitor vota, na verdade, na lista do partido.

Assim descrito o sistema proporcional, a possibilidade de coligações entre partidos soa como anomalia. O voto recebido por um candidato beneficiará não somente aos seus correligionários, como aqueles que estiverem nos partidos coligados. Os

critérios para coligar-se são definidos pelos próprios partidos e não necessariamente incluem coerência programática, o que desconcertava e até frustrava o eleitor. Seu voto num candidato proporcional de direita ou de esquerda poderia beneficiar um candidato do outro lado do espectro político. As ideias do voto consciente, do exame da vida pregressa e das propostas dos candidatos caíam por terra.

Realizando uma verdadeira "reforma política", a Emenda Constitucional n. 97, de 2017, proibiu as coligações proporcionais[7]. Ficou assim estabelecido no art. 17, § 1.º, da Constituição Federal:

> 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. (grifo nosso)

Esta inovação merece aplausos por sua oportunidade e coragem, enfrentando uma das situações que leva à "crise de representatividade", à distância entre eleitores e eleitos. Doravante, os partidos políticos seriam diretamente responsáveis pela lista de candidatos ofertada ao eleitor, não se permitindo que o voto em um de seus candidatos elegesse alguém de outro partido.

5. O RETORNO DA CLÁUSULA DE DESEMPENHO

A Emenda Constitucional n. 97/2017 deu outro passo no que temos chamado de "arbitramento", entre liberdade partidária e proteção de minorias partidárias e a atuação contra a fragmentação da representação partidária. Ela reintroduziu a cláusula de

7. Emenda Constitucional n. 97/2017. Art. 2º - A vedação à celebração de coligações nas eleições proporcionais, prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal, aplicar-se-á a partir das eleições de 2020.

desempenho que havia sido rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal 11 (onze) anos antes. Em seus termos, ao alterar o texto constitucional, a referida emenda dispõe que:

> CF. Art. 17. [...]
> § 3.º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:
> I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou
> II - tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

A prudência do reformador constitucional ficou demonstrada pelo escalonamento da aplicação destas regras, ao longo das eleições realizadas e a realizar até 2026, começando com 1/5 dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, eleição de 9 (nove) destes representantes, passando por 2% e 11 (onze) deputados e chegando a 2/5% e 13 (treze) deputados. Só na legislatura seguinte às eleições de 2030 a regra valerá como descrita no art. 17, § 3.º.

6. COMO PROCEDER?

Saudamos a boa iniciativa do legislador constituinte com a Emenda n. 97/2017, sem deixar de indicar que ele, ao mesmo tempo em que criou a expectativa de uma representação popular mais fidedigna na Câmara dos Deputados (e nos legislativos estaduais e municipais), criou embaraços para que os partidos sem histórico de grandes votações alcançassem o quociente eleitoral e superassem a cláusula de desempenho.

Uma das soluções apresentadas ao debate parlamentar era a instituição do "Distritão", na verdade, uma eleição majoritária feita na circunscrição em disputa, na qual seriam eleitos os mais bem votados. Não haveria mais a "transferência de votos", nem entre partidos, nem entre candidatos de um mesmo partido. Por outro

lado, essa mudança tornaria de escassa utilidade as próprias agremiações partidárias e, ao invés de uma fragmentação partidária, ter-se-ia uma multiplicidade de representantes autônomos. Do ponto de vista da governabilidade, era uma péssima ideia.

Outra resposta cogitada seria o fim da vedação das coligações proporcionais. Assim, os partidos "pequenos" — ou seja, os que não tinham histórico de largas votações populares — não veriam tantos riscos de sequer obterem quociente eleitoral ou de não terem acesso aos recursos públicos (propaganda eleitoral gratuita incluída).

E se cogitou o fim da cláusula de desempenho.

Se isto ocorresse, a cláusula de desempenho e a vedação das coligações teriam valido apenas para a eleição geral de 2018. Depois do art. 13 da Lei n. 9.096/95 e da decisão do STF nas ADIs n. 1.351-3 e n. 1.354-8, de 2006, esta volta atrás parecia precipitada e desacertada.

Um argumento que se ouviu foi o de que a pandemia da Covid-19 teria obstado que os partidos políticos aprofundassem seus vínculos e suas raízes com a comunidade dos eleitores, não sendo caso, portanto, de exigir a atenção aos números ou percentuais de desempenho trazidos pela EC n. 97/2017. A essa argumentação não emprestamos confiança: a emergência sanitária afetou toda a comunidade, mas, ainda assim, houve eleições. O planejamento dos partidos podia ser adaptado à nova realidade, se este fosse um desiderato consistente. A mesma queixa partidária foi utilizada em relação ao gasto mínimo de recursos do Fundo Partidário com o incentivo à participação feminina na política, acarretando a Emenda Constitucional n. 117, de 5 de abril de 2022.[8]

No caso da cláusula de desempenho ou da proibição das coligações proporcionais, a proposta de alteração constitucional não vingou. A proposta de emenda foi aprovada na Câmara dos Deputados, mas rejeitada no Senado Federal.

Foi então que veio a Lei n. 14.208, de 28 de setembro de 2021.

8. Todavia, a Emenda Constitucional n. 117/2022 deu o importante passo de constitucionalizar a exigência de 5% dos gastos do Fundo Partidário com a promoção da participação política feminina e de reservar às candidatas o percentual de, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento às Campanhas Eleitorais e do Fundo Partidário destinado às campanhas. Reservou também às mulheres, no mínimo, 30% do tempo de propaganda eleitoral gratuita.

7. A LEI DAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS

A norma introduzida pela Lei n. 14.208/2021 não é tão longa. Altera a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições e diz, no principal, que:

> Art. 11-A. Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária.
> [...]
> § 3.º A criação de federação obedecerá às seguintes regras:
> I - a federação somente poderá ser integrada por partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral;
> II - os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos;
> III - a federação poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias;
> IV - a federação terá abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral.
> § 4.º O descumprimento do disposto no inciso II do § 3.º deste artigo acarretará ao partido vedação de ingressar em federação, de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, de utilizar o fundo partidário.
> [...]
> § 6.º O pedido de registro de federação de partidos encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral será acompanhado dos seguintes documentos:
> I - cópia da resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação;
> II - cópia do programa e do estatuto comuns da federação constituída;
> III - ata de eleição do órgão de direção nacional da federação.
> [...]
> § 8.º Aplicam-se à federação de partidos 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.

§ 9.º Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra federação.

Em resumo: as federações serão nacionais e terão prazo mínimo de quatro anos. Terão programa e um órgão diretivo comum. Devem ser formadas no prazo das convenções partidárias e deverão ser registradas perante o TSE. Se um partido sair da federação antes do prazo, não poderá entrar em outra, não fará jus aos recursos do fundo partidário e nem poderá se coligar nas duas eleições seguintes.

8. NOVA ESTRUTURA POLÍTICA OU COLIGAÇÕES COM PRAZO MAIOR

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.021-DF, foi levada ao Supremo Tribunal Federal (STF) pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Sustenta inconstitucionalidade formal e material da referida lei.

A necessidade de Emenda à Constituição para modificar o texto emendado do art. 17 da Constituição nos parece clara. Uma das marcantes diferenças entre lei e emenda constitucional está justamente no quórum de aprovação destas últimas, três quintos de votos nas duas casas congressuais, em duas votações realizadas em cada uma. Isso significa que uma emenda constitucional ostenta um nível maior de consenso no Congresso Nacional. Para infirmar aquele grau de consenso, nova emenda deveria ter sido gestada. O espaço da lei é outro e menor.

A petição inicial da ação direta argumenta, entre outras passagens, que:

41. Conforme se depreende da leitura da norma constitucional acima transcrita, a Lei Fundamental de 1988 proíbe que os partidos políticos celebrem coligação nas eleições proporcionais. Com efeito, a permissão para a formação dessa espécie de coligação exige, obrigatoriamente, a alteração do §1º, art. 17, da CF.

42. No entanto, ante a fracassada tentativa de modificar essa

vedação por meio de emenda à constituição12 – como bem delineado no tópico IV.1 – o Congresso Nacional, ao derrubar o veto presidencial (doc.8), aprova a Lei n. 14.208/2021 (doc.7) para permitir, por lei ordinária, que os partidos políticos celebrem coligação nas eleições proporcionais sob a denominação de federação.

[...]

50. Dito de outro modo, data máxima vênia, é indisfarçável o propósito do legislador ordinário em permitir, por via transversa, aquilo que o constituinte derivado expressamente proibiu desde a promulgação da EC n. 97/2017!

[...]

64. A determinação da Lei n. 14.208/2021 acerca da regra a ser aplicada para a "contagem de votos" e "obtenção de cadeiras" – à imagem e semelhança do fenômeno deletério que a vedação constitucional às coligações proporcionais almejou eliminar –, revela que as futuras federações apoiar-se-ão nos arranjos jurídicos das antigas coligações, isto é, que essa Lei pretendeu apenas contornar a vedação constitucional e não criar uma verdadeira federação partidária, o que, conforme se demonstrará no tópico IV.4, também exige alteração da Constituição.[9]

Nosso olhar desconfiado, alimentado pelas razões acima expostas, nos leva a concluir que, se as coligações são partidos temporários, as federações consistem, tão somente, em coligações nacionais com prazo maior.

9. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI N.º 14.208/2021

O Poder Judiciário, todavia, não perfilhou o entendimento esposado na ação e que também seguimos. Ao negar a medida cautelar, o Ministro Luis Roberto Barroso, relator, com a gentileza de citar livro de nossa autoria (GONÇALVES, 2018)[10] e a habitual precisão e elegância na escrita, pontua que:

9. STF. Tribunal Pleno. ADI n. 7021. Rel. Min. Roberto Barroso. Trechos da Petição Inicial.

10. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597017540/. Acesso em: 11 nov. 2021.

> 5. Já a federação partidária, embora assegure a identidade e a autonomia dos partidos que a integram (art. 11-A, § 2.º), promove entre eles: (i) uma união estável, ainda que transitória, com durabilidade de no mínimo 4 (quatro) anos (art. 11-A, § 3.º, II); (ii) requer afinidade programática, que permita a formulação de estatuto e de um programa comuns à federação (art. 11-A, § 6.º, II), e (iii) vincula o funcionamento parlamentar posterior às eleições (art. 11-A, § 1.º). Em tais condições, as federações não implicam transferência ilegítima de voto entre partidos com visões ideológicas diversas e, portanto, não geram os impactos negativos sobre o sistema representativo que resultavam das antigas coligações proporcionais.[11]

É possível dizer que a Suprema Corte agiu com autocontenção, valorizando a escolha legislativa, cautela inerente ao controle de constitucionalidade e compatível com a preservação das normas. Postura diversa da que adotou ao examinar o art. 13 da Lei 9.504/97, nas ADIs n. 1.351-3 e 1.354-8. Acrescentamos que a Corte seguiu seus precedentes, favoráveis aos partidos novos e "menores", consubstanciados nas ADIs n. 4.430 e 5.105.

A decisão, outrossim, entendeu que havia quebra da isonomia entre a federação e os partidos que não se federassem, pois o registro daquelas poderia ser feito após as convenções partidárias. Já os partidos precisam estar registrados seis meses antes do pleito. Além disso, assentou a decisão que as federações devem se constituir como pessoas jurídicas.

Quando do referendo da cautelar e com anuência do relator, se decidiu que o prazo de 6 (seis) meses antes do pleito, para constituição das federações perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), não valerá para as eleições de 2022.

10. INQUIETAÇÕES

Em nosso diapasão de ceticismo, perguntamo-nos se a afinidade programática dos partidos federados, com estatuto e programa comuns, não terá a mesma consistência daqueles programas que os candidatos ao Poder Executivo, por força do art. 11,

11. STF. Tribunal Pleno. ADI n. 7021. Rel. Min. Roberto Barroso. Julgada em: 09/02/2022.

IX, da Lei n. 9.504/1997, são obrigados a apresentar quando do registro de candidatura. E que se dilui em fórmulas gastas, repetitivas, sensaboronas.

Indagamo-nos, ainda, se a Justiça Eleitoral irá de alguma forma examinar o programa da federação, ou se irá aceitá-lo tal qual apresentado. Se examinar, terá a mesma dificuldade trazida na Res. n. 22.610 do TSE, na qual a "mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário" dá justa causa para a desfiliação partidária. A saber: juízes analisando matérias *interna corporis* e de viés ideológico. Ao contrário, se não se faz esse crivo, o programa comum será mera formalidade.

A propósito, a perda do mandato de detentor de cargo eletivo, por deixar partido federado — art. 11-A da Lei n. 9.096/1995, § 9.º. — terá como parâmetro o programa do partido ou o da federação?

Se o programa da federação for genérico e inespecífico, ou se surgirem situações novas por ele não previstas, poderão os próprios partidos alegar "justa causa", para a deixarem?

11. UMA BREVÍSSIMA CONTEMPORIZAÇÃO

A lei das federações trouxe aos partidos "pequenos" e novos a possibilidade de superarem a barreira do quociente eleitoral e de escapar da cláusula de desempenho. Além disso, se elas forem bem-sucedidas, contribuirão para minorar o problema da governabilidade em face da fragmentação partidária: o Poder Executivo poderá negociar com elas, ao invés de o fazer com número muito maior de partidos.

São realidades que nem mesmo céticos como nós podem negar.

12. OUTRAS DÚVIDAS

E se a própria federação não atingir os índices de votação ou eleição de deputados exigidos pelo art. 17 da Constituição Federal? As consequências advirão para os partidos que a compõem, como preconiza o art. 17 da Magna Carta? Ou dirão que é regra aplicável somente àqueles que concorrem isoladamente?

E, nossa principal dúvida, nosso principal questionamento: ao votar num candidato federado, não sentirá o eleitor a mesma angústia que sentia diante das coligações?

13. CONCLUSÕES

O Supremo Tribunal Federal construiu uma jurisprudência resistente às iniciativas do Poder Legislativo de erigir a votação popular, em certo volume e distribuição, como critério para o recebimento de recursos públicos e o gozo de certas prerrogativas partidárias. Protege minorias partidárias e partidos novos, sem agir contra a fragmentação e o cartorialismo partidários.

No caso da Lei n. 14.208/2021, o próprio Poder Legislativo acenou para a proteção dos partidos "menores". Não causa espécie que a Corte tenha sufragado esta escolha. Outrossim, não foi a opção da Emenda 97, e temos como inconstitucional, formal e materialmente, a referida norma. Federações são coligações com prazo dilatado, cuja estabilidade se haverá de ver.

Nosso temor é que os males da fragmentação, do cartorialismo e da falta de confiança popular nos partidos cresça, justamente quando medidas normativas estavam valendo para mitigá-los

Oxalá não estejamos certos!

14. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral.** 3. ed. São Paulo: Atlas/Gen, 2018.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de Quem?** Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica.** Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. ed. 18. São Paulo: Cultrix, 2012.

SAGAN, Carl. **O Mundo assombrado pelos demônios.** São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

Federações Partidárias: amargo regresso

Admar Gonzaga Neto*

* **GONZAGA NETO, Admar.** Advogado. Ministro do Tribunal Superior Eleitoral (2013-2019). Autor de livros e manuais de Direito Eleitoral. Professor e palestrante de eventos de estudos sobre a matéria eleitoral e partidária. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral (IBRADE).

Sumário:

1. Introdução;
2. Definição e aspectos gerais;
3. Contexto legal da concepção da Federação Partidária;
4. Pontos polêmicos e (in)segurança jurídica;
5. Considerações finais;
6. Referências bibliográficas.

Resumo:

O novel regime das federações partidárias instituído pela Lei n. 14.208/2021, no interesse de examinar, com base em indagações abstratas, o seu concreto funcionamento. A pesquisa foi estruturada em três partes centrais: (i) definição e aspectos gerais, (ii) contexto e (iii) descrição dos pontos polêmicos geradores de insegurança jurídica. Quanto à metodologia, o estudo foi produzido a partir da revisão bibliográfica de textos legais e doutrinários a respeito do tema. Pela observação dos dados apresentados, foi possível compreender que as federações partidárias sejam, possivelmente, uma das maiores quebras de paradigma do Direito Eleitoral, ao contrariar a norma constitucional para reintroduzir a possibilidade da junção de partidos em eleições proporcionais. É perfeitamente questionável a constitucionalidade formal e material da Lei n. 14.208/2021. Sob o ponto de vista formal, verificou-se o descumprimento do devido processo legislativo, tendo em vista que a apreciação do projeto de lei pelo Senado ocorreu antes da Emenda Constitucional n. 97/2017, quando ainda se permitia a formulação de coligações nas eleições proporcionais. Em razão disso, seria necessária nova apreciação pelo Senado, sob a égide do novo paradigma constitucional. Na ótica da inconstitucionalidade material, destaca-se que o artigo 17 da Constituição Federal previu apenas e tão somente duas formas de união definitiva de partidos, quais sejam, fusão e incorporação, sendo permitida coligação apenas para cargos majoritários. Ainda sob o prisma material, a EC n. 97/2017 vedou a celebração de coligações proporcionais. Para finalizar a análise da inconstitucionalidade material, pontua-se que o § 1º do artigo 17 da Constituição veda a verticalização das coligações partidárias. Conclui-se que a Lei n. 14.208/2021 é formal e materialmente inconstitucional. Ainda assim, mesmo que a Suprema Corte, quando do julgamento de mérito da ADI n. 7.021, venha a considerá-la constitucional, melhor seria que a instituição das federações tivesse ocorrido pela via de emenda constitucional.

Palavras-chave:

Federações partidárias. Inconstitucionalidade. Formal. Material. Coligação.

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021 (BRASIL, 2021), alterou a Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), para possibilitar a associação temporária entre partidos devidamente registrados na Justiça Eleitoral, para que, cumpridos determinados requisitos, passem a atuar como se fossem uma única agremiação.

O objeto do presente estudo, elaborado a partir da revisão bibliográfica de textos legais e doutrinários a respeito do tema, é a análise dos aspectos gerais das federações, da distinção em relação a outras modalidades de associação entre greis, do contexto legal em que foi concebido esse novel instituto e dos principais pontos dos quais podem resultar insegurança jurídica, especialmente no que diz respeito ao Fundo Partidário.

O interesse na matéria surgiu de indagações abstratas sobre o concreto funcionamento das federações partidárias, do interesse na compreensão prática acerca dessa inovação legislativa, que merece ser explorada com a devida verticalidade no plano acadêmico.

De fato, seus efeitos hoje provocam importantes indagações sobre o comportamento dos partidos federados após encerrado o pleito de 2022. Preocupações também assentadas no texto do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI 7.021, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso.

O presente estudo, portanto, encaminha alertas e argumentos sobre os possíveis vícios e riscos na configuração do desenho e no comportamento institucional das federações, dirigidos para auxiliar os intérpretes contra estratégias que visem burlar a isonomia e a legitimidade do pleito eleitoral.

2. DEFINIÇÃO E ASPECTOS GERAIS

A federação partidária, conforme definição da doutrina (GOMES, 2022), é a associação entre duas ou mais agremiações, em caráter nacional e temporário, para atuar como um único partido, *antes* e *depois* do pleito, com a manutenção da identidade e da autonomia das greis, desde que observado o estatuto comum, aprovado pelos envolvidos e registrado no Tribunal Superior Eleitoral.

A Resolução n. 23.670/2021 – editada pelo Tribunal Superior

Eleitoral para regulamentar a Lei n. 14.208/21 – dispõe que a federação partidária deverá ser previamente constituída sob a forma de associação, devidamente registrada no cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas do local de sua sede.

Além disso, após adquirida a personalidade jurídica, a federação deverá apresentar seu pedido de registro ao TSE. Cuida-se, portanto, de desenho institucional que permite à Corte Eleitoral verificar a legalidade e constitucionalidade na constituição da federação.

Às federações partidárias é aplicado todo o regramento constitucional e infraconstitucional atinente aos partidos políticos, inclusive no que diz respeito ao funcionamento parlamentar, à obediência ao regime democrático e às regras de disciplina e fidelidade partidárias. Além disso, devem ser observadas as normas que regem as atividades dos partidos políticos nas 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.

Segundo o regramento legal, apenas os partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral poderão integrar federação, devendo nela permanecer associados pelo prazo mínimo de 4 anos, sob pena de não poder ingressar em outra federação, de não poder celebrar coligação nas duas eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, de não utilizar o Fundo Partidário.

Diversamente da incorporação e da fusão, as agremiações federadas mantêm a respectiva autonomia, e a união é apenas temporária, ainda que condicionada ao mínimo legal de 4 anos. Também difere da coligação, seja porque abrange todas as candidaturas dos partidos federados – e não apenas aos pleitos majoritários em colégios eleitorais específicos –, seja porque se estende no tempo, perdurando após o pleito pelo mínimo de 4 anos.

Aliás, dentre outros relevantes fatores, as mudanças substanciais no regramento das coligações foram decisivas para o advento da Lei nº 14.208/2021 (BRASIL, 2021), conforme se verá adiante.

Por fim, cumpre observar que, durante a tramitação do pedido de registro da federação no TSE, qualquer interessado

poderá, no prazo de 3 (três) dias contados da publicação do edital, impugnar o pedido de registro da federação. Trata-se de formulação de desenho institucional que permite o controle social.

3. CONTEXTO LEGAL DA CONCEPÇÃO DA FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA

Rompendo com o modelo partidário restritivo do regime constitucional anterior, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 17, prevê o pluripartidarismo como vetor e como regra, a significar a possibilidade ampla de criação de novas legendas partidárias, desde que respeitados os critérios de representatividade previstos na Lei nº 9.096/95 (BRASIL, 1995), os quais eram relativamente simples na redação originária da lei.

Esse novo paradigma constitucional, aliado a mudanças no sistema político-eleitoral – a exemplo da amplitude de acesso aos fundos públicos de financiamento das agremiações partidárias e os respectivos valores, bem como a criação de novo partido como hipótese de justa causa para desfiliação partidária imotivada –, contribuiu para a profusão de legendas registradas no Tribunal Superior Eleitoral, e com representação parlamentar no Congresso Nacional, em número superior ao verificado no âmbito internacional[1] e em descompasso com as correntes políticas existentes no país.

A proliferação das greis não veio sem efeitos. Do aumento de gastos públicos com a manutenção das agremiações via repasses progressivamente maiores do Fundo Partidário à dificuldade de formação de maiorias parlamentares, passando pela incoerência da atuação de um mesmo partido no território nacional, vários são os sintomas que, na avaliação da doutrina especializada, indicam a debilidade da democracia nacional.

1. Conforme notícia veiculada pela BBC Brasil (2016), a Universidade de Gotemburgo, na Suécia, divulgou levantamento no qual o Brasil aparecia como o país com o maior número de partidos com força política na Câmara em um conjunto de 110 países monitorados. Na comparação, baseada em dados de 2011, o número de partidos políticos efetivos do país era 11, enquanto a média mundial era de 4,1.

Nesse sentido, aponta-se o diagnóstico de Braga (2006):

> Uma legislação partidária extremamente permissiva quanto à organização e funcionamento dos partidos e um sistema eleitoral fraco, marcado por mecanismos como a permissão tanto para realizar coligação para os cargos proporcionais, quanto para a troca de legenda e o número exacerbado de candidatos concorrentes, estariam na raiz de uma estrutura institucional que incentiva a multipartidarização e a fragmentação excessiva.

Além disso, é razoavelmente aceita a tese segundo a qual a formação de coalizões com diversas correntes partidárias, ou de múltiplas coalizões, dificulta ou impede que o cidadão exerça a *electoral accountability*, mediante a identificação de quais legendas representam o governo ou oposição (POWELL, 2000; ARATO, 2002; SAMUELS, 2004). Ou seja, a análise do sucesso ou insucesso dos governantes, ou mesmo da efetividade da atuação daqueles que defendem interesses contrários, fica turva, tão fragmentada quanto o número de legendas existentes.

Atento a esse cenário, o legislador brasileiro passou a criar regras que, ao menos em sua teleologia, tinham como objetivo a redução do número de partidos registrados e em criação, a exemplo de: i) o aumento dos percentuais de apoiamento mínimo, conforme disposto na Lei nº 13.107/2015 e na Lei nº 13.165/2015; ii) a revogação da justa causa para desfiliação partidária decorrente da criação de novo partido (Lei nº 13.165/2015); iii) estipulação de cláusula de desempenho, com percentuais progressivos nos pleitos de 2018, 2022 e 2026, para acesso aos recursos de Fundo Partidário e à propaganda no rádio e na televisão, conforme o disposto na Emenda Constitucional nº 97/2017; e iv) vedação da celebração de coligações nas eleições proporcionais, a partir do pleito de 2020 (Emenda Constitucional nº 97/2017).

Os efeitos imediatos dessas medidas foram a diminuição do número de novos partidos criados, o desestímulo ao surgimento de novas legendas, a condenação ao ostracismo das legendas que não alcançaram a cláusula de desempenho e a impossibilidade de somatório de esforços para a eleição aos cargos proporcionais. Com essas mudanças, o partido que deseje permanecer

relevante deve, sozinho, lograr êxito nas eleições proporcionais, sobretudo para o legislativo federal, sob pena de perder acesso a recursos do Fundo Partidário e ao tempo de propaganda no rádio e televisão.

Com essas medidas, já nas eleições de 2018, 14 partidos não atenderam à cláusula de desempenho e deixaram de receber recursos do Fundo Partidário e de acessar o tempo de propaganda no rádio e na televisão.

Ademais, somente no ano de 2019, o Tribunal Superior Eleitoral aprovou três incorporações partidárias, a do Partido Republicano Progressista (PRP) ao Patriota, a do Partido Pátria Livre (PPL) ao Partido Comunista do Brasil (PC do B) e a do Partido Humanista da Solidariedade (PHS) pelo Podemos. Tais incorporações ocorreram exatamente na esteira da aplicação da primeira etapa da cláusula de desempenho, ou seja, representaram tentativas de manutenção dos interesses do partido incorporado no debate público.

Já nas eleições de 2020, levantamento feito pelo sítio de notícias G1 revelou que o fim das coligações reduziu o número de partidos nas Câmaras de Vereadores em aproximadamente 73%, com reduções mais significativas nos municípios com menos de 150 mil habitantes. Segundo a matéria, em pelo menos 14 cidades, apenas um partido integra a Câmara dos Vereadores, sendo que, em 12 destas, o partido é o mesmo do prefeito eleito.

É nesse contexto, de quebra de paradigmas do texto originário da Constituição e de mudança das estratégias políticas das agremiações, que foi editada a Lei nº 14.208/2021, para prever a possibilidade de os partidos celebrarem federação partidária, ou seja, mais um arranjo para manter partidos sem expressão no contexto eleitoral.

Tanto é assim que o projeto de lei (PL 2.522/15), de criação das federações partidárias, apresentado no longínquo ano de 2015, foi aprovado de forma célere em 2021. Sem sombra de dúvidas, em virtude da mobilização dos partidos receosos de não obterem os índices mínimos da cláusula de desempenho nas eleições gerais de 2022.

Este indisfarçável propósito é, portanto, a pedra angular dos questionamentos opostos em face do novel instituto.

4. PONTOS POLÊMICOS E (IN)SEGURANÇA JURÍDICA

A primeira e uma das mais relevantes questões diz respeito à constitucionalidade da norma, ora discutida na ADI 7.021/DF, proposta pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), cuja pretensão é a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei nº 14.208/2021 (BRASIL, 2021), o que acarretaria também a inconstitucionalidade do art. 3º, por arrastamento.

Entre os argumentos vertidos na ação, destacam-se:

i) a inconstitucionalidade formal, por descumprimento do devido processo legislativo, uma vez que a apreciação do projeto de lei pelo Senado Federal ocorreu antes da Emenda Constitucional 97/2017, quando ainda eram permitidas as coligações nas eleições proporcionais, ao passo que a aprovação pela Câmara dos Deputados se deu após essa importante alteração constitucional. Em razão disso, seria necessária a reapreciação pela casa iniciadora, sob a égide do novo paradigma constitucional;

ii) a inconstitucionalidade material, em face do descompasso com o sistema partidário e proporcional admitido pelo art. 17 da Constituição Federal, dispositivo que previu apenas duas formas de união definitiva de partidos, a fusão e a incorporação, e limitou a união temporária a apenas uma hipótese, a coligação para cargos majoritários;

iii) a inconstitucionalidade material, por contrariar o disposto na Emenda Constitucional 97/2017, que vedou a celebração de coligações para cargos proporcionais. A ótica do autor é de que a federação partidária seria espécie de coligação, uma forma de obter maior sucesso eleitoral, o maior número de postos em uma eleição proporcional e o melhor resultado na eleição para cargos majoritários;

iv) a inconstitucionalidade material, por contrariar a vedação constitucional de verticalização das coligações partidárias. Novamente, o raciocínio encampado é da similitude entre as federações e as coligações, de modo que a exigência de que as federações tenham abrangência nacional (art. 11-A, § 3º, IV, da Lei nº 9.096/95 (BRASIL, 1995)) seria contrária ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal.

Ao apreciar a questão em sede de medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal (2022) referendou a cautelar deferida parcialmente, apenas para adequar o prazo para constituição e

registro das federações partidárias e, nesse sentido:

i) suspendeu o inciso III do § 3º do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995 e o parágrafo único do art. 6º-A da Lei nº 9.504/1997 (BRASIL, 1997), com a redação dada pela Lei nº 14.208/2021 (BRASIL, 2021);

(ii) conferiu interpretação conforme à Constituição ao caput do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, de modo a exigir que, para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos;

(iii) ressalvadas as federações constituídas para as eleições de 2022, as quais deverão preencher tais condições até 31 de maio de 2022.

Curiosamente, muito embora a liminar deferida parcialmente sugira a constitucionalidade dos demais aspectos da norma, fato é que o Supremo Tribunal Federal não apreciou todos os argumentos vertidos pelo autor, notadamente no que diz respeito à contrariedade entre a instituição de federação por meio de lei ordinária, às hipóteses constitucionais de associação de partidos (fusão, incorporação e coligação, apenas para cargos majoritários) e do *telos* da Emenda Constitucional 97/2017, que textualmente vedou as coligações aos cargos proporcionais e estabeleceu cláusulas de desempenho, ainda que em sistema de progressão no tempo.

Cabe aqui destacar a importância da associação desses dois meios corretivos da representação proporcional, dirigidos ao aumento da liberdade geral e, em particular, à melhoria do sistema representativo, como imagina Rawls: "(...) uma liberdade de participação menos extensa é suficientemente compensada pela maior segurança e alcance das outras liberdades". Por isso o uso da expressão "cláusula de barreira" não parece ser o mais adequado.

A partir da inclusão desses instrumentos, pretendeu-se avaliar a atuação do partido nos termos de sua representação, impondo-se limites para aquelas greis ainda não reparadas na via do sufrágio popular soberano. Com efeito, tais institutos foram instalados de modo a selar a vida do partido de acordo com seu desempenho e numa gradação com vistas a limitar sua existência ou representação parlamentar.

Tudo é destinado a limitar o número de partidos e combater

a profusão dirigida à instalação de um cenário de anarquia partidária, uma distorção que, enganosamente amparada na premissa de que a democracia impõe a existência de um espectro proporcional amplo, sem controle – ao admitir essa representação indiscriminada das "minorias" –, resulta na degradação e desestabilização do regime, com a proliferação de siglas sem nenhuma relevância e representatividade, que acabam por auferir desarrazoado poder político, como salienta Naspolini (2011): "a experiência histórica e a prática parlamentar contemporânea demonstram, todavia, o excessivo poder político legado aos pequenos partidos pela representação proporcional, tornados autênticos 'fiéis da balança', no jogo das coalizões partidárias em busca de maioria parlamentar".

Em princípio, ainda que as federações não sejam idênticas às coligações – visto que aquelas devem prevalecer após as eleições, atuando como se única legenda fosse –, essa novel forma de associação partidária teve como mote de sua criação a sobrevida de partidos menores, presumivelmente afetados pela aplicação progressiva da cláusula de desempenho. E nessa medida, entendemos que o arranjo efetivamente contraria o disposto na Emenda Constitucional 97/2017.

Nessa mesma linha argumentativa, a exigência, por lei ordinária, nos termos do inciso IV do § 3º do art. 11-A da Lei nº 9.096/95, de que a federação seja reproduzida em âmbito nacional, se contrapõe ao § 1º do art. 17 da Constituição da República, com a redação conferida pela Emenda Constitucional 52/2006, a qual estipulou não ser obrigatória a vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal. Ou seja, ainda que não se trate propriamente de coligação, o objetivo da federação é muito assemelhado, qual seja, a combinação de forças para obtenção de resultados eleitorais mais expressivos.

Há, no entanto, quem defenda a plena constitucionalidade da Lei 14.208/2021, baseando-se na premissa de que não será alterada a regra alusiva ao prazo mínimo das coligações *in verbis*:

> Tais previsões [de prazo mínimo e das sanções para o respectivo descumprimento] tornam improvável a utilização da federação apenas para fins eleitorais, ou seja, apenas para viabilizar a transferência de votos, sem qualquer identidade

> ideológica entre partidos, que era o problema central da formação das coligações partidárias no sistema proporcional. Isso porque eventuais partidos reunidos em federação terão de permanecer atuando conjuntamente após as eleições, em todos os níveis, no exercício dos mandatos e nas votações dos distintos temas.
>
> Além disso, tal união alcançará as eleições subsequentes, que ocorrerão 2 (dois) anos mais tarde.
>
> Por fim, as penalidades aplicáveis ao desligamento antecipado de um partido podem impactá-lo gravemente, impedindo a celebração de coligações e o uso do fundo partidário, até que se complete o período mínimo remanescente desde seu ingresso na federação.
>
> Em tais condições, a Lei nº 14.208/2021 cria incentivos adequados para evitar que a federação partidária proporcional funcione como mera coligação de ocasião, evitando os problemas representativos já descritos. (CAVALCANTE, 2022)

Isso posto, vem à mente um *outro ponto polêmico* do instituto: a possibilidade de, após os pleitos eleitorais e por maioria simples, ser modificada a Lei nº 9.096/95, para desobrigar as agremiações a permanecerem federadas pelo prazo estabelecido, ou mesmo – e ainda pior – para retirada (ou anistiar) das sanções daquelas que se desligarem de eventuais federações.

Nesse particular, independentemente da sorte da já citada ADI 7.021/DF, eventual mudança nas regras da federação partidária, notadamente quanto ao seu aspecto temporal e às sanções previstas, deve ser analisada sob o regime instituído pela multicitada Emenda Constitucional 97/2017, a qual, como já dito, proibiu a celebração de coligações para cargos proporcionais. Com efeito, o que seria uma federação sem prazo mínimo e sanções senão o corpo e a alma de uma coligação?

Não se pode ignorar a possibilidade de os partidos federados, aproveitando-se da união de forças no momento pré-eleitoral, elegerem expressivas bancadas parlamentares e, com essa vantagem competitiva, trabalharem para a modificação da lei, para a atenuação ou eliminação das sanções decorrentes do descumprimento do prazo mínimo da federação.

Nessa hipótese, o lobo estaria em pele de cordeiro, ou seja, a coligação proporcional, proscrita pela Constituição da República,

voltaria ao cenário político-eleitoral sob a forma de federação. Institutos supostamente diferentes, mas essencialmente iguais. Poder-se-ia cogitar a inconstitucionalidade flagrante da lei alteradora, ou mesmo a inconstitucionalidade superveniente da norma vigente.

Contudo, a realidade é que, mesmo que o Supremo Tribunal Federal venha a considerar constitucional a Lei nº 14.208/2021 (BRASIL, 2021), melhor seria que a instituição da federação partidária tivesse ocorrido pela via de emenda constitucional, e não apenas por lei ordinária.

Nessa mesma linha, questão da maior importância é a possível utilização da federação como mecanismo de desequilíbrio no financiamento de partidos e de candidaturas. Como é cediço, desde o julgamento da ADI 4.650/DF, o financiamento eleitoral ficou deveras restrito, porquanto se considerou inconstitucionais as doações efetuadas por pessoas jurídicas, as quais representavam a maior fatia das receitas de candidatos, partidos e coligações. A partir de então, as principais fontes se limitam a doações por pessoas físicas e às verbas públicas decorrentes do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

No caso do Fundo Partidário, a teor do art. 41-A da Lei nº 9.096/95, 95% serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, e apenas 5% serão designados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário. Ou seja, quanto maior a votação obtida pela legenda – ou no caso da federação, quanto maior for a votação dada a esse ente tratado como se partido único fosse –, maior será o valor total desses recursos públicos que, a despeito da vinculação teleológica de sua utilização (art. 44 da Lei nº 9.096/95), podem ser aplicados em campanhas eleitorais.

Quanto ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o art. 16-D da Lei nº 9.096/95 estabelece critérios de distribuição fortemente vinculados à votação aos cargos proporcionais, *in verbis*:

> Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os

seguintes critérios
I – 2% (dois por cento), divididos igualitariamente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral
II – 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;
III – 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares;
IV – 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares. [Grifou-se]

Feita a soma, 83% dos recursos destinados especificamente ao financiamento de campanhas estão, de algum modo, ligados ao sucesso eleitoral da agremiação, de modo que, assim como sucede com o Fundo Partidário, a federação – considerada como se única agremiação fosse – poderá ser beneficiada por um influxo considerável de recursos, eventualmente desproporcionais aos recebidos por outras legendas.

Como se não bastasse, considerando-se a evolução do valor total dos referidos fundos e a progressão da cláusula de desempenho, a tendência é que as federações tenham ainda mais poder de atração de outras legendas nos pleitos subsequentes, tornando o descompasso ainda mais grave.

Registre-se, ainda, que também o tempo de propaganda no rádio e na televisão é definido pelos resultados eleitorais, visto que "90% (noventa por cento) [são] distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação para as eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos 6 (seis) maiores partidos que a integrem" (art. 47, § 2º, I, da Lei nº 9.504/97).

Desse modo, a federação, cujo contexto indica tratar-se de alternativa à coligação proporcional, vedada pelo texto constitucional, acaba por se beneficiar em tripla frente: (i) no Fundo Partidário, (ii) no Fundo Especial de Financiamento de Campanhas e (iii) na propaganda eleitoral. Beneficia-se no plano

econômico e no campo midiático, com potencial de crescimento geométrico da respectiva influência, frente aos demais.

É bem verdade que, nos termos legais, a federação deve ter abrangência nacional e prazo mínimo de 4 anos, elementos relevantes que a distinguem da vetusta coligação proporcional. No entanto, conforme já exposto, tais exigências decorrem de mera lei ordinária, cuja alteração demanda apenas maioria simples, quórum de votação singelo, de fácil alcance por uma federação composta de muitas siglas.

Embora os aspectos acima citados sejam os mais críticos, há outros pontos polêmicos no instituto das federações. O primeiro deles é a inexistência de regramento detalhado acerca dos processos decisórios antes da formação da federação e após a sua constituição e registro.

Com efeito, para integrar a federação, basta a apresentação de "cópia da resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação" (art. 11-A, § 6º, I, da Lei 9.096/95 (BRASIL, 1995)), não se exigindo manifestação de diretórios estaduais e municipais, ou mesmo de quantidade significativa de filiados. Da mesma forma, após a constituição da federação, decisões que impactam as agremiações federadas, em âmbito nacional, sujeitam-se apenas ao crivo dos órgãos previstos no respectivo estatuto, sem exigência de participação ampla dos filiados.

Esse déficit democrático é especialmente relevante no âmbito eleitoral, haja vista que a própria Lei nº 14.208/2021 (BRASIL, 2021) impõe a unidade da atuação da federação em âmbito nacional, como também cria regras de fidelidade partidária que podem afetar filiados sem nenhum poder de interferência nas decisões dos órgãos de direção.

Afinal, nos termos do § 9º, do art. 11-A da Lei nº 9.096/95, "perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra federação" (BRASIL, 1995). Ou seja, o eleito, consagrado pelo manto da soberania popular, poderá ter o mandato interrompido por contrariar orientações da federação, que não necessariamente coincidirão com as regras inscritas no Estatuto da agremiação pela qual foi originariamente eleito, ainda que os filiados não tenham sido chamados a opinar.

Por fim, *há forte insegurança* acerca do procedimento de

prestação de contas das federações partidárias. Com efeito, não está claro (i) se será um procedimento conjunto, (ii) se cada partido vai preservar a autonomia de acionar a Justiça Eleitoral, (iii) como será o regime de responsabilização dos dirigentes, (iv) se as ações de um partido autônomo poderão afetar (prejudicar) os demais; enfim, são pontos não esclarecidos e que só tornam mais obscuro e excêntrico o instituto.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O novel regime de federações, instituído pela Lei nº 14.208/2021 (BRASIL, 2021), é, possivelmente, uma das maiores quebras de paradigma no Direito Eleitoral. Seja porque reintroduziu a possibilidade de soma de esforços de partidos para o sucesso em eleições proporcionais – essencialmente proscrita pela Emenda Constitucional 97/207 –, seja porque inovou, considerada a regra de atuação conjunta por pelo menos 4 anos, a qual pode ser revogada por maioria simples.

Apesar de se tratar de instituto relevante, muitas são as dúvidas que geram real insegurança jurídica. A começar pela arguição de inconstitucionalidade formal e material, por descumprimento do devido processo legislativo, bem como por contrariar o disposto no art. 17 da Constituição Federal, com a redação conferida pelas Emendas Constitucionais 52/2006 e 97/2017.

Além disso, gera perplexidade o fato de a federação surgir como sucedâneo *sui generis* da proscrita coligação proporcional, ou seja, desvio de regra constitucional que poderá resultar aos partidos federados resultados eleitorais expressivos, e assim redundar em maiores fatias dos fundos públicos de financiamento de partidos e campanhas, maior exposição no rádio e na televisão e, por conseguinte, maiores resultados eleitorais em eleições subsequentes, com potencial de influenciar o cenário político de maneira assimétrica, desigual.

O cenário fica ainda mais crítico quando se considera que essa federação, com potencial de monopolizar o jogo político, terá maior facilidade na construção de maiorias parlamentares, inclusive para eventualmente retirar a exigência de prazo mínimo de permanência e as sanções correlatas, em frontal colisão com o *telos* das reformas constitucionais recentes.

As federações, portanto, constituem desenho institucional novo, que traz mais dúvidas do que respostas. Nesse sentido, o STF, no referendo da medida cautelar na ADI 7.021, deixou expresso que a avaliação preliminar de constitucionalidade poderá ser revisitada caso se constate que as agremiações estão se utilizando desse novel instituto com finalidades diversas.

Também de suma importância destacar que a Suprema Corte, ainda que indiretamente, assentou que as eleições gerais de 2022 servirão como observação acerca da constitucionalidade do funcionamento das federações partidárias. Tal afirmação pode ser extraída do seguinte trecho da ementa do acórdão proferido na ADI 7.021:

> É possível questionar a conveniência e oportunidade da inovação, que pode retardar a necessária redução do número de partidos políticos no país. Mas essa avaliação, de natureza política, não cabe ao Poder Judiciário. Em juízo cautelar e em exame abstrato da matéria, não se vislumbra inconstitucionalidade. Naturalmente, se no mundo real se detectarem distorções violadoras da Constituição, tal avaliação preliminar poderá ser revisitada. Para isso, no entanto, é imperativo aguardar o processo eleitoral e seus desdobramentos. Por ora, portanto, não é o caso de impedir a experimentação da fórmula deliberada pelo Congresso Nacional.

Como dito alhures, o STF, em juízo de cognição sumária, deliberou pela constitucionalidade da Lei n. 14.208/21 (BRASIL, 2021), sobretudo com base no fundamento de que as federações não se confundiriam com as extintas coligações proporcionais porque funcionariam como a união de forças de atores do mesmo espectro político.

Diferentemente da conclusão do STF, em termos pragmáticos, o instinto de sobrevivência de alguns partidos políticos pode fazer com que eles se unam com adversários políticos ideológicos, para que ambos consigam se manter vivos na disputa eleitoral. Não há certeza de que isso irá acontecer, mas nada impede que ocorra. Se isso se efetuar, não se sustentará o argumento de que a diferença existente entre federação e coligação é que a primeira seria a junção de forças de dois ou mais atores do mesmo campo ideológico.

Uma última observação antes de finalizar este trabalho é a necessidade de se ressaltar, novamente, que apenas os diretórios nacionais participam da deliberação acerca da formação das federações partidárias, excluindo, com isso, os órgãos regionais e locais que, ao certo, também estarão vinculados pela decisão do órgão nacional. Talvez, para o futuro, caso se julgue pela constitucionalidade da Lei n. 14.208/21 (BRASIL, 2021), haja a necessidade de reformular o desenho institucional de deliberação para formação de federações partidárias, para que, de alguma forma, inclua novos atores políticos no âmbito de decisão.

Desse modo, seja pela via da declaração de inconstitucionalidade, seja pela via da interpretação infraconstitucional, o Poder Judiciário precisa evitar que as citadas distorções afetem negativamente o já combalido sistema proporcional de votação.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARATO, A. Representação, soberania popular e *accountability*. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, [s.l.], n. 55–56, p. 85–103, jan., 2002.

BRAGA, M. do S. **O processo partidário-eleitoral brasileiro:** padrões de competição política (1982-2002). São Paulo: Editora Fapesp, 2006.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021.** Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei

das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14208.htm. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm. Acesso em: 28 abr. 2022.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Lei 14.208/2021:** possibilidade de se instituir federações de partidos políticos. Buscador Dizer o Direito, Manaus, [20--]. Disponível em: https://www.buscadordizerodireito.com.br/novidades_legislativas/detalhes/00ec53c4682d36f5c4359f4ae7bd7ba1. Acesso em: 28 abr. 2022.

GOMES, J. J. **Direito Eleitoral.** 18. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

NASPOLINI, S. D. **Pluralismo Político.** Subsídio para Análise dos Sistemas Partidário e Eleitoral Brasileiro em Face da Constituição Federal. Curitiba: Juruá, p. 183, 2011.

POWELL, B. **Elections as Instruments of Democracy:** Majoritarian and Proportional Visions New Haven/London: Yale University press, 2000.

SAMUELS, D. Presidencialism and Accountability for the Economy in Comparative Perspective. **American Political Science Review,** [s.l.], v. 98, n. 3, p. 425–436, 2004.

VASCONCELOS, F. **Fim das coligações reduz número de partidos nas Câmaras em 73% das cidades.** Portal de Notícias G1, [s.l.], 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/25/fim-das-coligacoes-reduz-numero-de-partidos-nas-camaras-em-73percent-das-cidades.ghtml. Acesso em: 1 maio. 2022.

Aplicação do preceito democrático às federações partidárias: tensões entre a autonomia política da federação, a autonomia administrativa dos partidos e o princípio constitucional

Ana Marcia dos Santos Mello,
Henrique Almeida Bazan Castanheira
e Henrique Rabelo Quirino*

* **MELLO, Ana Márcia dos Santos.** Coordenadora-Geral Adjunta da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Advogada militante na área pública. Pós-graduada em Direito Público (CAD/Gama Filho) e em Controle Externo da Administração Pública (TCE/PUCMG). Professora em cursos jurídicos. Palestrante em eventos e Autora de artigos jurídicos.

BAZAN, Henrique Almeida. Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Fellow Youth Brasil 2022. Autor de artigos jurídicos.

QUIRINO, Henrique Rabelo. Advogado. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Direito pela UFMG. Graduação em andamento em BA Philosophy na University of London (Birkbeck). Pós-graduado em Direito Processual Civil e Direito Administrativo. Autor de livro e artigos jurídicos.

Sumário:

1. Introdução;
2. O modelo das federações partidárias e as Eleições Gerais de 2022;
3. O princípio democrático e a democracia intrapartidária;
4. Democracia intrafederativa e a autonomia partidária;
5. Considerações finais;
6. Referências bibliográficas.

Resumo:

As federações partidárias, instituídas por meio da Lei nº 14.208/2021, possuem o condão de afetar significativamente a organização e a estrutura dos partidos políticos, já que promovem a união destes como se um só fossem, tanto no período eleitoral, como em atividades legislativas. O presente trabalho, realizado a partir de cuidadosa análise bibliográfica e jurisprudencial, pretende examinar a aplicabilidade (ou não) do preceito democrático às federações partidárias, assim como determinar quais peculiaridades devem ser observadas quanto a essas entidades. Ainda, versa sobre tensões entre a autonomia política de uma federação em face da autonomia administrativa e financeira das agremiações que a constitui, mesmo que normativamente a autonomia partidária siga respaldada. A análise perpassa pelo princípio da democracia intrapartidária, respaldado pelo art. 17 da Constituição Federal, já que ao se considerar a existência de federações políticas, esse princípio pode ser ainda mais fragilizado em um contexto de coexistência e tomada de decisão conjunta de partidos. Nas considerações finais, aponta-se que se os partidos políticos devem individualmente promover mecanismos de democracia intrapartidária, ao constituírem uma federação devem, também, respeitar e promover esse princípio constitucional.

Palavras-chave:

Democracia Intrapartidária. Federações Partidárias. Autonomia Administrativa. Partidos Políticos.

1. INTRODUÇÃO

Em 28 de setembro de 2021, foi sancionada pela Presidência da República, a Lei nº 14.208/2021, que introduziu as federações partidárias em nosso sistema político-eleitoral, acrescendo à Lei nº 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) o novel art. 11-A. Mecanismos propostos para suprir o vácuo deixado após a abolição das coligações em eleições proporcionais pela Emenda Constitucional nº 97/2017, essas entidades suprapartidárias são fruto de um movimento político evidentemente direcionado às Eleições Gerais de 2022.

No presente trabalho, realizado a partir de cuidadosa análise bibliográfica e jurisprudencial, pretende-se examinar a aplicabilidade (ou não) do preceito democrático às federações partidárias, assim como determinar quais peculiaridades devem ser observadas quanto a essas entidades. Paralelamente a esse exame, o trabalho cotejará as principais tensões entre a autonomia interna dos partidos políticos federados, a autonomia política das federações e o caráter cogente do mencionado comando constitucional.

Para tanto, em primeiro lugar, o trabalho realizará um breve apanhado sobre o modelo federativo de concertação interpartidária, suas principais características e seu processo de incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro, com foco nas normas que tratam sobre a preservação da autonomia e da identidade dos membros. Na sequência, buscar-se-á compreender de que forma o preceito democrático, insculpido no art. 1º da Constituição da República e expressamente retomado no art. 17, reverbera sobre os partidos políticos.

Em continuação, examinar-se-ão os principais motivos justificadores da conhecida "democracia intrapartidária", analisando sua (in)aplicabilidade às federações introduzidas pela Lei nº 14.208/2021. Na mesma senda, buscar-se-á determinar de que forma a (falta de) autonomia dos partidos políticos federados pode influenciar o exercício de uma "democracia intrafederativa".

Finalmente, serão apresentadas as considerações finais do trabalho.

2. O MODELO DAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS E AS ELEIÇÕES GERAIS DE 2022

Como já mencionado, as federações partidárias consistem em novidade legislativa instituída pela Lei 14.208/21, que também elenca as condições básicas para que partidos políticos constituam uma federação. A norma legal, que nasceu bastante vaga, veio a ser rapidamente regulamentada pela Resolução nº 23.670/2021, do Tribunal Superior Eleitoral. Para que seja reconhecida para fins eleitorais e políticos, a federação partidária, após sua regular constituição como associação civil, deve encaminhar seu registro ao Tribunal Superior Eleitoral.

A junção de partidos em uma federação partidária, lembra em alguns pontos, o antigo sistema de coligações vigente até as Eleições Gerais de 2018. Todavia, os partidos-membros da federação são obrigados, por força de lei, a permanecerem federados por pelo menos quatro anos, agindo politicamente como se fossem um só partido. Nesse aspecto, os partidos federados seguirão como se fossem um só nas atividades legislativas, constituindo uma bancada parlamentar una; para distribuição e formação de comissões serão considerados o total de parlamentares da federação, e não dos partidos.

Importante salientar que, nos termos da Lei nº 14.208/21, os partidos políticos federados têm assegurada "a preservação [de sua] identidade e autonomia", muito embora a norma não especifique a que espécie de autonomia se refere, nem a que grau essa preservação se estende. Fato é que, em um cenário político no qual os partidos políticos se mostram cada vez mais vazios ideologicamente, torna-se complexo vislumbrar a preservação ou a existência de uma ideologia política consistente e coerente em uma federação. Nas palavras do professor José Jairo Gomes (2017, p. 134), analisando as lições de Paulo Bonavides sobre partidos políticos

> [...] muitas agremiações constituem "simples máquinas de indicar candidatos, recrutar eleitores, captar votos"; uma vez no poder, cuidam apenas de carrear vantagens materiais a seus dirigentes e clientes, sobretudo com a investidura em cargos e funções públicas. Mui raramente descem a fundo em temas fundamentais aos reais interesses da sociedade brasileira.

De toda forma, mesmo federados, partidos políticos poderão preservar o próprio nome, número e quadro de filiados, conforme art. 5º, incisos I, II e III da Resolução nº 23.670/2021, do Tribunal Superior Eleitoral. Nesse sentido, as diretrizes organizacionais, administrativas e financeiras dos partidos seguem como no momento anterior à federação. Todavia, como já mencionado, no dia a dia político-parlamentar, a bancada contará com os membros das outras agremiações que compõem a federação.

Sendo assim, interpretando a lei de regência, é possível concluir que a preservação da autonomia dos partidos federados, referida no § 2º do art. 11-A da Lei nº 9.096/95, não é plena, pois, se assim fosse, sequer faria sentido a própria constituição de uma federação. No campo político, as decisões do partido-membro ficarão subordinadas à autoridade da federação, ao menos durante o período em que estiver associado. Trata-se de movimento análogo ao que ocorre com o titular de mandato eletivo, cujas decisões ficam sujeitas àquelas do partido que integram, verdadeiro titular do mandato, sob pena de infidelidade.

Observa-se que, nesse esquema de organização, ainda é possível que os partidos políticos conservem, ao menos formalmente, a estrutura identitária que modela sua atuação, com suas regras e regimentos próprios. Conforme leciona Rodrigo Lopez Zílio (2014, p. 71) sobre as diretrizes partidárias:

> É através do estatuto partidário que a agremiação irá estabelecer suas diretrizes internas, prevendo uma relação de direitos e deveres para com seus filiados, além de externalizar seus objetivos e seu programa de atuação, bem como as normas de fidelidade e disciplina partidária.

Como se vê, ainda que a autonomia administrativa seja protegida pela Lei nº 14.208/21, é possível que a introdução de uma federação faça emergir tensões entre estatutos e diretrizes internas de diferentes partidos. Não há, de acordo com a lei, exigência de compatibilidade ideológica para formação das federações, o que pode permitir a aglutinação de partidos que não possuam as mesmas bases ideológicas.

Se antes mesmo das federações, já era comum que parlamentares contrariassem orientações dos próprios partidos, será interessante analisar como essa questão se desdobrará com a inclusão de um novo orientador ideológico. No entanto, trata-se

de uma questão que não é central ao presente trabalho, motivo pelo qual será objeto de análise em outra oportunidade.

Os partidos políticos federados também mantêm sua autonomia financeira, de modo que seguem sujeitos, individualmente, às normas eleitorais de prestação de contas e àquelas relacionadas ao Fundo Partidário. Nada impede que um partido repasse parte de seus recursos para outro, com o qual constitui conjuntamente uma federação, exceto nos casos de destinação vinculada, como é o caso dos recursos do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha (FEFC). Vale salientar que a autonomia financeira de um partido político não é ilimitada, de modo que permanece vedado o recebimento de recursos financeiros de entidades estrangeiras, pessoas jurídicas em geral e outras fontes vedadas pela legislação (vide art. 12, da Resolução nº 23.604/19), exigindo-se a regular prestação de contas do partido, mensal ou anual, na forma do art. 17, incisos II e III, da Constituição Federal de 1988.

No que tange ao controle e às contas das federações partidárias, observa-se que cada um dos partidos constituintes deverá apresentar, isoladamente, a sua prestação de contas. O Tribunal Superior Eleitoral verificará a regularidade das contas por partido, sendo a desaprovação das contas de um deles suficiente, em princípio, para que toda a federação tenha as contas reprovadas e sofra consequências jurídicas. Por fim, caso o partido político suporte determinada despesa em virtude de sua atuação no âmbito da federação, esse gasto deverá constar na prestação de contas do próprio partido, nos termos do art. 10, da Resolução 23.610/21, do Tribunal Superior Eleitoral.

Mesmo diante do alto grau de novidade das federações partidárias, estas já serão aplicáveis às Eleições Gerais de 2022, tendo impacto não apenas na disputa eleitoral, mas, também, durante o exercício dos mandatos. É previsível que as federações sirvam como meio para preservação dos direitos dos partidos políticos menores, visto que a contagem dos votos recebidos e de parlamentares eleitos, para aferição do cumprimento da cláusula de desempenho, será da federação (e não do partido individualmente considerado). Dessa forma, mesmo que um partido não alcance os pressupostos normativos para manutenção do recebimento de recursos do Fundo Partidário e do tempo de propaganda gratuidade no rádio e na televisão, ele terá esses direitos garantidos, caso a federação de que faça parte cumpra

com os requisitos do art. 17, § 3º, da Constituição.

Ainda, para a aferição dos eleitos, será considerado o número de votos de todos os partidos componentes da federação. Dessa forma, a existência de federações retoma dinâmica idêntica àquela das coligações proporcionais, trazendo de volta figuras controversas, como aquela dos "puxadores de voto", que tornam possível que partidos menos representativos elejam representantes lançando mão de votos destinados a candidatos de outro partido, desde que membro da mesma federação.

Por fim, além das federações constituírem uma só bancada parlamentar, unindo os partidos que a constituem, elas possuem, necessariamente, caráter nacional, existindo de forma totalmente autônoma em relação ao período eleitoral. Dessa forma, não mais existe a possibilidade de que partidos, coligados em determinada localidade ou circunscrição, sejam concorrentes em outra, trazendo graves confusões ao eleitor.

3. O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E A DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA

Os partidos políticos brasileiros possuem natureza bastante singular, uma vez que, embora se tratem de pessoas jurídicas de direito privado, exercem função de pública, imprescindível ao Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, enquanto entidades particulares, as agremiações políticas possuem autonomia garantida pelo art. 17, § 1º da Constituição de 1988, não sendo esta, contudo, absoluta, conforme já reiteradamente decidido pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça. Veja-se:

> [...] 6. Não obstante a redação conferida pela EC nº 97/2017 ao § 1º do art. 17 da CF, naquilo que assegura a autonomia dos partidos políticos para estabelecer a duração de seus órgãos provisórios, tem-se que a liberdade conferida não é absoluta, dada a previsão expressa do caput no sentido de que as agremiações partidárias devem resguardar o regime democrático. [...] (BRASIL, 2018, p.)

É natural que a "dupla identidade" das agremiações partidárias provoque, ocasionalmente, certas tensões. De um lado, os

partidos políticos oferecem candidatos à escolha popular; usufruem de isenções fiscais; recebem e gerenciam recursos públicos, e influem diretamente na atuação estatal por meio dos representantes eleitos. Por outro, os partidos possuem autonomia administrativa e financeira, são regidos por seus próprios estatutos e possuem natureza jurídica de direito privado.

Ocorre que, sendo parte integrante da estrutura democrática brasileira, os partidos políticos devem, por simples questão de lógica e coerência, guiar-se por estruturas representativas e coletivas, de forma a viabilizar a construção democrática de suas diretrizes, a escolha plural dos candidatos e dirigentes e montagem participativa dos planos de governo a serem apresentados à sociedade.

Nesse aspecto, o princípio da "democracia intrapartidária" – defendido também com fundamento no art. 17 da Carta Política – objetiva, em princípio, que os componentes das agremiações possam participar ativamente das escolhas dos partidos, evitando que estes se convertam em organizações hierárquicas de dirigentes políticos inacessíveis e autoritários.

O professor Raymundo Campos Neto (2018, p. 343) expressa corretamente tal visão:

> Muito embora o partido político seja pessoa jurídica de direito privado, possua autonomia garantida pela Constituição Federal, ele deve se pautar pelos princípios democráticos, tanto nas suas relações externas como nas internas. Dessa forma, o partido político deve garantir a transparência em suas ações e no seu processo decisório e, em última instância, deve democratizar sua organização e funcionamento interno em respeito ao princípio democrático [...].

Quando voltamos os olhos para a práxis da administração dos partidos políticos, vê-se que são raros os casos em que se permite a participação decisiva e ativa dos filiados e da comunidade em geral. Em caso recente, o Partido Novo (NOVO) instituiu comissões de seleção de pré-candidatos, compostas por um seleto grupo de dirigentes, que ficava encarregado de todo o processo decisório. Todavia, como é cediço, o art. 8º da Lei 9.504/97 preconiza que os candidatos de um partido político devem ser selecionados em convenção partidária, por meio de decisão coletiva entre filiados.

Foi com base nesse dispositivo, somado ao preceito geral de democracia intrapartidária, que o Tribunal Superior Eleitoral, analisando o caso, declarou nula a cláusula estatutária que previa dito sistema, em decisão proferida nos autos do Registro de Partido Político (RPP) nº 843368, de 26/04/2018. Esse caso, no entanto, serve apenas como pequeno retrato de como as decisões partidárias, em regra, são centralizadas e realizadas por grupos restritos de filiados.

Sob aspecto da autonomia financeira, os partidos políticos devem cumprir com normas de transparência e prestação de contas, de modo a publicizar ao máximo as receitas e despesas realizadas, a fim de possibilitar ampla fiscalização dos filiados e da sociedade civil. No entanto, quando se analisam os processos internos para a distribuição de recursos, verifica-se que os mecanismos de tomada de decisão costumam centrar-se em um grupo restrito de dirigentes, que possui liberdade ampla para favorecer candidatos considerados "mais promissores".

Em geral, o poder decisório partidário se afasta cada vez mais dos associados da agremiação, em sentido contrário àquilo que preconiza nossa ordem jurídico-constitucional. É o que aponta Raimundo Fernandes Neto (2019, p. 61):

> As deliberações são cada vez mais concentradas nas cúpulas partidárias, e o TSE se omite da garantia do regime democrático e dos direitos políticos fundamentais dos filiados, renegados nos estatutos e nas práticas partidárias corriqueiras.

Mesmo nesse cenário, a orientação do Supremo Tribunal Federal, como se depreende do julgamento da ADIn n. 5.311, de relatoria da Min. Cármen Lúcia, é de que os partidos devem se estruturar de modo a promover a democracia intrapartidária. O entendimento se encaminhou no sentido de que o direito assegurado nos arts. 1º e 3º da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (autonomia para definição de sua estrutura, organização e funcionamento) deve ser exercido de forma a coexistir com a democracia interna, cogente do ponto de vista constitucional.

Veja-se parte do voto da relatora:

> A liberdade na formação dos partidos há de se conformar ao respeito aos princípios democráticos, competindo à Justiça Eleitoral a conferência dos pressupostos constitucionais

> legitimadores desse processo, sem os quais o partido político, embora tecnicamente criado, não se legitima. (BRASIL, 2020).

Portanto, não há dúvidas sobre a existência de um dever dos partidos políticos de nutrir estruturas democráticas internas, de modo a promover ampla participação de seus filiados, ficando autorizada, inclusive, a intervenção judicial em caso de descumprimento. Como bem resumiu Salgado, partidos políticos, no Brasil, devem ser não só instrumentos da democracia nacional, como também promotores da democracia em sua estruturação:

> A democracia constitucional brasileira é, sem dúvida, uma democracia partidária, por decisão explícita do poder constituinte. Da mesma forma, uma leitura sistemática da Constituição permite reconhecer a obrigação dos partidos políticos de funcionarem e se organizarem democraticamente. A estipulação para a preservação do regime democrático indicada no artigo 17, aliada à aplicação da teoria do efeito horizontal dos direitos fundamentais, estabelece que os partidos, além de instrumentos de implementação da democracia formal, também devem ser internamente democráticos. (SALGADO, 2020, p. 109, tradução nossa)[1].

À luz do exposto, passa-se a examinar a aplicabilidade do princípio democrático, também à estrutura e funcionamento das federações partidárias, bem como suas eventuais peculiaridades e controvérsias.

1. Texto original: "The Brazilian constitutional democracy is, without a doubt, a partisan democracy, by explicit decision of the constituent power. In the same way, a systematic reading of the Constitution makes it possible to recognise the obligation of political parties to function and be organised democratically. The stipulation for the preservation of the democratic regime indicated in the Article 17, combined with the application of the theory of horizontal effect of fundamental rights, establishes that the parties, in addition to being instruments for the implementation of formal democracy, must also be internally democratic."

4. DEMOCRACIA INTRAFEDERATIVA E A AUTONOMIA PARTIDÁRIA

Como já demonstrado, a democracia constitui mais que mera regra, proposta pela Constituição da República, para guiar o sistema político e eleitoral. Trata-se, na verdade, de princípio-direito fundante de nosso Estado e de nossa ordem jurídica, que projeta seus efeitos aos mais diversos campos da sociedade.

O valor democrático, como destacado alhures, assume especial importância no campo eleitoral e partidário. Isso porque a arena política, protagonizada pelos eleitos e seus partidos, é, por excelência, o espaço de exercício da vontade democrática. Sendo assim, não se poderia admitir que um partido político, contrariamente ao espírito que informa o ordenamento jurídico, formasse sua vontade interna de forma arbitrária ou iníqua.

No entanto, a imprescindibilidade da democracia intrapartidária se justifica não apenas por uma questão principiológica, mas também de cunho prático. Como observa Eneida Desiree Salgado (2020, p. 109), os partidos políticos possuem poder direto na definição das opções que serão apresentadas ao eleitor no processo eleitoral. Se caso se admitisse a escolha de candidatos pelos partidos de forma antidemocrática, o próprio processo eleitoral perderia legitimidade.

Sendo assim, parece lógico e natural que as federações partidárias, instituídas pela novel Lei nº 14.208/2021, **também se sujeitem ao mesmo regime, já que poderão escolher e lançar candidatos sob a legenda dos partidos-membros.** Trata-se de situação interessante do ponto de vista da autonomia partidária, já que as federações ficarão responsáveis por compor as listas de candidatos em nome dos partidos-membros, não podendo estes se insurgir, individualmente, contra a decisão da federação, desde que fundamentada no estatuto.

Como já salientado, o §2º do art. 11-A da Lei nº 9.096/95, incluído pela lei das federações partidárias, garante aos partidos políticos integrantes das federações a manutenção de sua identidade e autonomia.

Isso significa que, em princípio, a adesão à determinada federação não afeta a existência nem os direitos e obrigações inerentes aos partidos políticos federados, salvo naquilo que disser expresso respeito ao objeto da entidade suprapartidária. No entanto, a conciliação entre a autonomia dos partidos políticos,

o processo de tomada de decisão na federação e a democracia intrafederativa pode se tornar desafiadora, sobretudo à luz da vagueza da lei de regência.

A fim de lançar maior luz sobre tão pungente questão, o presente capítulo investigará, em primeiro lugar, algumas peculiaridades sobre a natureza jurídica das federações, e, posteriormente, de que forma o ordenamento jurídico fixa os limites entre autonomia partidária e democracia intrafederativa.

4.1 Natureza Jurídica das Federações: entre a aglutinação e a atomização

A nova lei publicada sequer estabeleceu qual seria a forma e natureza jurídica dessas federações partidárias, o que apenas veio a ser regulamentado pela Resolução nº 23.670/2021, do Tribunal Superior Eleitoral. A mencionada resolução dispôs que as federações partidárias possuem natureza jurídica de associações (art. 44, inciso I, do Código Civil), adquirindo personalidade jurídica com seu registro civil.

Além disso, o Tribunal Superior Eleitoral também determinou que todas as regras sobre definição de listas e escolha de candidatos deverão estar previamente estabelecidas nos estatutos das federações, devendo ser observadas à risca durante o ano eleitoral, vinculando "a escolha de candidatos da federação em todos os níveis". O dispositivo tem claro propósito de prevenir a emergência de conflitos envolvendo a formação das listas de candidatos da federação, que possam ser submetidos à Justiça Eleitoral.

Soma-se a esse dispositivo o que o Código Civil já dispõe sobre as associações em geral, de que caberá ao estatuto fixar as formas de eleição dos dirigentes e os mecanismos de tomada de decisão dentro da federação, tal qual ocorre com os partidos políticos individualmente considerados. Esses assuntos, que são tratados pela Resolução nº 23.670/2021 como *interna corporis*, são determinantes para a avaliação do grau de observância do preceito democrático pela federação.

Como já destacado em capítulo anterior, a noção de federação partidária se fundamenta na comunhão de esforços de partidos políticos, ideologicamente similares ou não, na busca pela conquista da preferência eleitoral do público votante. Por

meio do movimento federativo, os partidos federados acabam por abrir mão de parte significativa de sua autonomia política, ficando sujeitos, no que tange ao processo eleitoral, às decisões tomadas pela federação, nos moldes estabelecidos no estatuto.

No entanto, a lei cuidou de frisar que não se trata de movimento equivalente à fusão de partidos, posto que ficarão preservadas a existência, a identidade e a autonomia – financeira, jurídica e administrativa – dos partidos-membros. Ficam preservados, nesse sentido, os números de urna, as obrigações e direitos concernentes aos partidos políticos, nos termos do art. 5º da Resolução TSE nº 23.670/2021.

Sendo assim, é possível observar que as federações constituem uma *opção intermediária* para os partidos políticos de ideologias similares, situada entre a concorrência isolada e a fusão definitiva. Apesar de não se tratar de ajuste permanente, a federação possui a *pretensão* de continuidade, não sendo sem razão a disposição do art. 6º da Resolução TSE nº 23.670/2021: "a federação vigorará por prazo indeterminado, devendo os partidos políticos nela permanecer por, no mínimo, 4 (quatro) anos, contados da data de seu ingresso". O teor desse dispositivo encontra-se também disposto no art. 11-A, § 3º, II, da Lei nº 14.208/21.

Como o presente artigo tem por objetivo primordial a análise do exercício da democracia intrafederativa, é certo que as matérias de especial interesse são aquelas relacionadas à admissão de membros, eleição do corpo diretor e processos de tomada de decisão, expressamente referidas como *interna corporis* pela Resolução TSE nº 23.670/2021:

> Art. 11. As controvérsias entre os partidos políticos relativas ao funcionamento da federação constituem matéria interna corporis, de competência da justiça comum, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral para dirimir questões relativas ao registro da federação e das alterações previstas nos arts. 6º e 7º desta Resolução ou que impactem diretamente no processo eleitoral. (BRASIL, 2021).

Desse modo, cabe-nos analisar de que forma deve ocorrer a concertação entre os partidos políticos integrantes da federação, a fim de se observar ao máximo o preceito democrático, de observância já obrigatória pelos partidos políticos.

4.2 Concertação *interna corporis* no âmbito das Federações Partidárias: autonomia partidária e democracia intrafederativa

Como já mencionado nos capítulos anteriores, é natural e esperado que as federações partidárias observem os parâmetros democráticos para sua constituição e operação, analogamente ao que já ocorre com os partidos políticos em geral. Como nova unidade atuante na arena política, com duração mínima de quatro anos, essas entidades se sujeitam à observância do princípio democrático, por possuírem papel ativo na formação da vontade coletiva, selecionando as opções que serão apresentadas aos eleitores (papel pré-eleitoral).

A lei atribuiu aos estatutos das federações partidárias a competência para normatizar os mecanismos de gestão e tomada de decisão, posto que se constituem na forma de associações civis. Sendo assim, a avaliação dos atos constitutivos é o primeiro passo no exame do grau de democracia em uma entidade partidária ou suprapartidária (democracia *de iure*).

Não se nega a possibilidade de que determinado partido ou federação possa, na vida quotidiana, se gerir de forma autoritária (autoritarismo *de facto*), malgrado seu estatuto preveja formas democráticas de tomada de decisão. Esse tipo de conclusão, que sempre demandará investigação empírica, se insere em um nível de investigação e exigência mais aprofundado do que se pretende no presente artigo; no entanto, certo é que jamais poderá ser reputada democrática a federação cujo estatuto, que veicula normas cogentes, não atenda, *a priori*, aos requisitos mínimos de participação popular e coletiva.

O professor Fernando Guarnieri (2015, p. 89, grifo nosso.) trata a democracia intrapartidária nos seguintes termos:

> Partirei de uma definição minimalista: um partido pode ser considerado democrático quando seus membros participam na seleção de seus líderes, na seleção de candidatos e na definição de seus programas (Cross e Katz, 2013:2). Portanto, **a democracia intrapartidária está relacionada ao grau de controle que as lideranças partidárias exercem sobre os processos de decisão estratégica:** quem comandará a sigla, quem disputará eleições e como o partido se posicionará nas campanhas, no governo ou na oposição.

Apesar da posição defendida pelo autor, é essencial observar que a Constituição da República preconiza, por meio do princípio democrático, um valor que vai muito além da autoridade da maioria – representada, aqui, pelo controle das lideranças sobre os processos de decisão. Ainda que um partido ou federação não seja absolutamente autoritário, com decisões tomadas unilateralmente por um grupo seleto de líderes, é possível que também não seja democrático, seja porque não garante a participação das minorias partidárias, porque não admite a participação da comunidade ou porque não adota mecanismos internos de inclusão.

O valor da democracia, como expressa Kelsen (1992), envolve a busca pelo *consenso*, por meio de influências recíprocas entre a maioria e a minoria, somados a mecanismos que garantam a existência e a preservação da minoria. Por isso é que, nas palavras do jurista austríaco, o compromisso democrático "significa a solução de um conflito por meio de uma norma que não se conforma inteiramente aos interesses de uma parte, nem contradiz inteiramente os interesses da outra" (KELSEN, 1992, p. 281).

Ainda sobre a concepção kelseniana de democracia, Carlos Magno Spricigo Venerio (1999, p. 109, grifo nosso) ressalta:

> A possibilidade prática da obstrução para, quando necessário, forçar a celebração de um compromisso, constitui uma diferença ostensiva entre democracia e o seu contrário, a autocracia. **O equilíbrio entre posições políticas contrárias só é possível onde estas posturas possam colocar-se de modo claro e livre, manifestando suas divergências.**
> Isto nos coloca, novamente, a questão da proteção da minoria, posto que para manifestar-se e lutar para a afirmação das suas convicções políticas esta deve possuir garantias.

À luz desse parâmetro mais ampliado, e adotando uma perspectiva mais contemporânea de democracia intrapartidária, Marco Lisi (2015, p. 165, grifo nosso) disserta:

> A democracia intra-partidária tem sido considerada um aspeto marginal para o funcionamento dos regimes democráticos. Tradicionalmente, os partidos são considerados atores essenciais para o funcionamento da democracia enquanto desempenham uma multiplicidade de funções (Schattschneider,

1942). Deste ponto de vista, seria legítimo que os partidos adotassem critérios de inclusividade, transparência e participação. Contudo, a visão liberal sublinha que a democracia não equivale à "soma das partes", e que para ter um regime democrático é suficiente que as forças partidárias assegurem, através de uma competição democrática, a escolha dos futuros dirigentes (Downs, 1957; Sartori, 1987).

Porém, há vários argumentos que sublinham a importância da democracia intra-partidária (Ware, 1996). Em primeiro lugar, **a maior influência dos cidadãos dentro dos partidos teria efeitos positivos para a dimensão participativa dos regimes democráticos,** aumentando a consciência cívica dos cidadãos e as formas de mobilização. Em segundo lugar, **a democracia intra-partidária assegura também uma maior deliberação interna** (Teorell, 1999). Finalmente, **um maior nível de democracia intra-partidária contribui para evitar a cartelização entre os principais partidos**, tornando as diferenças programáticas mais claras e incentivando uma responsabilização mais eficaz (Scarrow, 2005).

Na busca por uma metodologia para avaliar o grau de democracia intrapartidária no contexto brasileiro, Eneida Desiree Salgado (2020) especificou trinta e um parâmetros (agrupados em cinco grupos) que devem ser levados em conta pelos estatutos e normativas dessas instituições. Os parâmetros incluem, por exemplo, indagações sobre a existência do dever de prestação de contas, de políticas para inclusão de minorias nos órgãos de direção e da garantia do contraditório pleno e efetivo nos procedimentos disciplinares.

A partir dessa proposta, a autora classificou os partidos brasileiros segundo os índices de democracia intrapartidária obtidos, que podem variar entre 0 (zero) e 1 (um). Na média, a Rede Sustentabilidade (REDE) foi o partido considerado mais democrático internamente (0,56), enquanto o Partido da Causa Operária (PCO) foi considerado o menos democrático (0,10).

Embora, como já destacado, **as federações não substituam nem sejam equivalentes aos partidos políticos, a maioria dos critérios de democracia intrapartidária levantados por Salgado (2020) pode ser adaptada e aplicada aos órgãos suprapartidários.** Contudo, algumas peculiaridades das federações merecem atenção especial.

Em primeiro lugar, porque essas associações reúnem partidos com programas e ideologias que são, por natureza (e não apenas circunstancialmente), distintos, ainda que se assemelhem em alguma medida. Como mencionado no início do trabalho, essas diferenças existentes entre os partidos, forçados a permanecerem aglutinados durante pelo menos quatro anos, podem se tornar insuportáveis, culminando em conflitos jurídicos ou mesmo no total alijamento dos partidos minoritários.

Sendo assim, por exemplo, é de importância ímpar que os estatutos prevejam mecanismos para manter os partidos-membros engajados e sujeitos às decisões e processos da federação no curso de sua existência, evitando que a associação seja constituída, na prática, apenas para o período eleitoral ou apenas *pro forma.*

Além disso, as federações formadas entre partidos políticos de diferentes magnitudes devem garantir a participação dos partidos minoritários nos órgãos de direção e nos processos de tomada de decisão, sob pena não apenas de perdas em termos de representatividade democrática, mas da própria descaracterização da entidade suprapartidária.

Somam-se a essas peculiaridades todos os desafios já enfrentados pelos partidos políticos na asseguração da representatividade democrática, tais como: a participação de minorias ideológicas ou sociais nos cargos de direção; a observância dos preceitos ideológicos do partido no curso dos mandatos parlamentares; a acessibilidade das informações e dirigentes; entre outros. No entanto, nas federações, toda essa concertação deverá ocorrer em três níveis, simultaneamente (federação-partido; partido-cidadão; e federação-cidadão), o que traz novos desafios aos gestores e agentes políticos.

A partir de tudo o que foi exposto, passa-se a agregar as conclusões obtidas e os principais pontos levantados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um país onde se multiplicaram partidos políticos sem verdadeira identidade ideológica, e no qual a cláusula de barreira progressivamente dificulta o acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao tempo gratuito de rádio e televisão (EC nº 97/2017), as federações surgem como alternativa oportuna

para a conglomeração de partidos políticos proximamente relacionados, sem prejuízo à sua identidade e autonomia.

Inovando o ordenamento, a Lei nº 14.208/2021 instituiu o modelo no Brasil, com aplicação imediata às Eleições Gerais de 2022. O Tribunal Superior Eleitoral, regulamentando o novel diploma, optou por dar às federações a natureza jurídica de associação civil, que deverá ser regularmente constituída previamente a seu registro na Justiça Eleitoral.

Não se olvida da centralidade que os partidos políticos possuem em nosso sistema político-eleitoral e constitucional, não apenas por sua função de representatividade, mas, também, por exercerem importante papel pré-eleitoral, na definição de quais opções serão oferecidas ao eleitor no momento do escrutínio. Por essas e outras razões, doutrina e jurisprudência são consentes em reconhecer a necessidade de que os partidos políticos observem, em âmbito interno, preceitos democráticos, seja para escolha de candidatos, eleição de dirigentes ou processos de tomada de decisão.

Trata-se, transversalmente, de reconhecer o papel da democracia como princípio-direito fundamental de nosso ordenamento, que se irradia para todas as partes da ordem jurídica, sendo, inclusive, aplicável às entidades privadas.

Como as federações, embora não substituam os partidos singulares, ficarão incumbidas de definir as listas de candidatos para as eleições proporcionais, possuindo evidente poder pré-eleitoral, é natural que a elas também se aplique a necessidade de observância do preceito democrático. Essa observância deve se dar tanto por meio de previsões estatutárias adequadas (*de iure*) quanto por meio de ações em conformidade com parâmetros democráticos (*de facto*).

Não apenas a decisão majoritária deve ser considerada para avaliação do grau de democracia intrafederativa, mas, também, outros fatores que garantam a participação efetiva e engajada de todos os partidos federados, das lideranças partidárias e da comunidade em geral. Os critérios de democracia intrapartidária enumerados por autores como Salgado (2020), Berge *et al.* (2013) e Rahat *et al.* (2016) são ponto de partida importante para avaliação da democracia intrafederativa, sem se olvidar das peculiaridades inerentes a essa nova – e curiosa – entidade suprapartidária.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERGE, Benjamin et al. **Measuring intra-party democracy:** a guide for the content analysis of party statutes with examples from Hungary, Slovakia and Romania. SpringerLink, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.311, rel. Min. Cármen Lúcia. Inteiro Teor do Acórdão, julg. 04/03/2020. **Portal STF,** 2020.Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4758587. Acesso em: 13 abr. 2022.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Ac de 20.2.2018 no RPP nº 141796, rel. Herman Benjamin, rel. designado Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. **Coletânea de Jurisprudência do TSE,** 2018. Disponível em: http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto. Acesso em:

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.670, de 14 de dezembro de 2021. Dispõe sobre as federações de partidos políticos. **Diário da Justiça Eletrônico,** n. 234, 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-670-de-14-de-dezembro-de-2021. Acesso em:

CAMPOS NETO, Raymundo. Democracia Interna e o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos. *In:* FUX, Luiz et al. (coord.). **Tratado de Direito Eleitoral:** Tomo 2, Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

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

GUARNIERI, Fernando. Democracia Intrapartidária e reforma política. **Revista Parlamento e Sociedade,** São Paulo, v. 3, n. 5, p. 83-106, jul./dez. 2015.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** Tradução: Luis Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

LISI, Marco. Democracia intra-partidária, filiados e elites intermédias: o caso do Partido Socialista português. Lisboa: **Revista**

Análise Social, v. I, n. 214, p. 160-190, 2015.

NETO, Raimundo Augusto Fernandes. **Partidos Políticos Desafios Contemporâneos.** 1. ed. Curitiba: Íthala, 2019.

RAHAT, Gideon; SHAPIRA, Assaf. An intra-party democracy index: theory, design and a demonstration. **Parliamentary Affairs,** v. 70, issue 1, p. 1-27, 2016.

SALGADO, Eneida Desiree. Intra-party democracy index: a measure model from Brazil. **Revista de Investigações Constitucionais,** Curitiba, v. 7, n. 1, p. 107-136, jan./abr, 2020.

VENERIO, Carlos Magno Spricigo. **A Concepção de Democracia de Hans Kelsen:** Relativismo Axiológico, Positivismo Jurídico e Reforma Institucional. 140f. Dissertação (Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral.** 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014.

Prazos da Federação Partidária e (in)segurança dos filiados

Márcio Gonçalves Moreira*

* **MOREIRA, Márcio Gonçalves.** Ex-Juiz eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de Tocantins (TRE-TO) por dois biênios. Advogado, Palestrante e professor de pós-graduação. Pós-graduado em Direito Processual Civil (Unisul). Pós-graduado em Direito Eleitoral (Unitins). Mestre em Direito Tributário pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Graduado em direito pela Universidade Federal do Tocantins (UFTO). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

Sumário:

1. Introdução;
2. Dos partidos políticos:
    2.1. Conceituação e origens;
    2.2 Importância dos Partidos para a Democracia;
3. Prazos da Federação Partidária e (in)segurança dos filiados;
4. Conclusão;
5. Referências bibliográficas.

Resumo:

A novel Lei n.º 14.208/2021 criou o instituto denominado "Federação Partidária", sendo uma forma de reunião de agremiações políticas que não se confunde com o instituto da "coligação". Apesar de muito com ele haver, o viés deste trabalho não será, em primeira análise, avaliar a exegese dos Partidos Políticos. Contudo, sua abordagem conceitual parece ser medida imperativa a fim de contextualizar o tema central, que são os prazos, efeitos e discussões afetos ao tema Federação Partidária. Não menos relevante, como dito, é a promoção do debate acerca da importância dos partidos políticos para o surgimento, consolidação, autonomia, alocação constitucional e a garantia do Estado democrático, fato último que parece ser indene de dúvidas. Como matéria central, o presente trabalho avaliará os efeitos da decisão dada pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade da Lei Federal 14.208/21, cuja decisão – ainda que efêmera e derivada de medida cautelar ratificada pelo plenário –, antecipou o prazo limite de formação das Federações Partidárias. Na cautelar referendada pelo pleno do C. STF, dando interpretação conforme à Constituição, assentou-se a tese de que "*para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos*". Deriva desta decisão uma importante indagação: como ficaria a segurança dos filiados em relação à coincidência entre os prazos de formação da Federação Partidária e o de filiação. É sobre isso que iremos nos debruçar e, talvez, angariar respostas aproximadas, já que espinhosa esta temática e a manifesta colisão de princípios e interesses afetos à matéria partidária.

Palavras-chave:

Federação Partidária. Conceito. Prazos. Efeitos. Segurança.

1. INTRODUÇÃO

Prefacialmente, como recorte temático, assinalamos que o presente artigo não se dedicará, diretamente, à análise dos Partidos Políticos. Contudo, como matéria que margeia o tema central, faz-se necessária dissertação sobre sua conceituação, origem, sua importância na consolidação do sistema democrático e correlação constitucional.

O objeto de análise central é a Federação Partidária, instituto recentemente criado pela Lei n.º 14.208 de 28 de setembro de 2021. Acerca deste novo instituto faremos uma breve conceituação e estabeleceremos as diferenças entre este e o da coligação.

Abordaremos os efeitos da decisão do colendo Supremo Tribunal Federal – STF proferida na AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE *Com pedido de Medida Cautelar* n.º 7021, ainda que em sede de medida cautelar, a qual antecipou o prazo final de formação da Federação Partidária.

Diante desta antecipação do prazo limite, diga-se, calcada no princípio da isonomia entre Partidos Políticos e Federação Partidária, faremos análise dos efeitos e duração da Federação Partidária em relação às eleições futuras. Neste ponto, reside uma grande problemática, pois, a depender da data de formação de Federação Partidária, poderão os Partidos Políticos dela integrantes estarem impedidos de formarem novas federações na eleição imediatamente seguinte.

Outro aspecto que será abordado é a vinculação dos efeitos da Federação Partidária quantos aos órgãos de direção regional e, principalmente, municipal, visto que as eleições municipais têm uma realidade totalmente diferente das eleições gerais, dadas as peculiaridades políticas de cada município.

É consabido que, com sustentação constitucional, o nosso sistema eleitoral não permite a candidatura avulsa, isto é, para se registrar como candidato a cargo político eletivo, é necessário o cidadão estar filiado a um Partido Político, cuja exigência está imposta no Código Eleitoral.

Diante do monopólio das candidaturas conferido aos Partidos Políticos, o prazo máximo estabelecido pela Lei para fins de formação da Federação Partidária – até 5 de agosto –, trouxe consigo, talvez, um relevante problema aos pretensos candidatos. Isso porque o pretenso candidato precisa estar com a filiação

deferida pelo partido até 6 meses antes das eleições – arts. 9.º da Lei 9.504/97 e 18 da Lei 9.096/95.

Nesta toada, a decisão do Supremo Tribunal Federal parece ter estabelecido segurança jurídica aos filiados, pois o prazo limite de formação da federação é o mesmo exigido para filiação partidária, de modo que o pretenso candidato, ao se filiar a determinada agremiação, já saberá se houve ou não formação de Federação Partidária, garantindo, assim, a sua liberdade de filiação.

Então, pretendemos nos debruçar academicamente sobre o instituto da Federação Partidária, fazendo a correlação entre os prazos e segurança jurídica aos filiados dos Partidos Políticos, bem como os efeitos prospectivos das Federação Partidária para futuras eleições.

2. DOS PARTIDOS POLÍTICOS

2.1 Conceituação e origens

Inicialmente, cumpre registrar que o presente artigo não é sobre Partidos Políticos propriamente ditos. Porém, se faz necessária uma conceituação da organização denominada **Partido Político** para contextualização do assunto que discorremos, vez que afeto estritamente aos Partidos Políticos do Brasil.

Assim, buscando uma conceituação semanticamente compatível com o tema, o eminente ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Marcus Vinicius Furtado Coêlho[1], escreveu:

> Ao procurar definir partidos políticos, Weber escreveu que se trata de associações motivadas tanto pela realização de um plano objetivo com pretensões materiais ou ideais de determinado grupo quanto pelo fim pessoal de participar na gestão do poder político e na obtenção de benefícios. Referida definição demonstra não só a multiplicidade das intenções que compõem uma ação política associada como também a problemática envolvida na própria adoção dos partidos políticos como mecanismo de efetivação de uma democracia representativa.

1. COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. Democracia e partidos. *In:* FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Pereira Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECINI, Luiz Eduardo (Org). **Direito Partidário.** Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 15-22.

A conceituação de Partidos Políticos está intrinsecamente ligada a uma análise de sua origem e exegese. Contudo, a primeira problemática sistêmica reside no fato de que inexiste, na doutrina eleitoral ou na ciência política, um consenso sobre o momento exato do seu surgimento.

Ao discorrer sobre o assunto, Maurice Duverger[2], em sua célebre obra "Os Partidos Políticos", fixa a seguinte premissa:

> [...] Chamam-se igualmente partidos" as facções que dividiam as Repúblicas antigas, os clãs que se agrupavam em torno de um condottiere na Itália da Renascença, os clubes onde se reuniam os deputados das assembleias revolucionárias, os comitês que preparavam as eleições censitárias das assembleias revolucionárias, bem como as vastas organizações populares que enquadram a opinião pública nas democracias modernas. Essa identidade nominal justifica-se por um lado, pois traduz certo parentesco profundo: todas essas instituições não desempenham o mesmo papel, que é o de conquistar o poder político e exercê-lo? Porém se vê, apesar de tudo, que não se trata da mesma coisa. De fato, os verdadeiros partidos datam apenas de um século. Em 1850, nenhum país do mundo (salvo os Estados Unidos) conhecia partido políticos no sentido moderno do termo: encontravam-se tendências de opiniões, clubes populares, associações de pensamento, grupos parlamentares, mas nenhum partido propriamente dito. Em 1950, estes funcionavam na maior parte das nações civilizadas, os outros se esforçavam por imitá-las.

Nos parece ser consenso, na doutrina sobre direito partidário e na ciência política, que o surgimento e desenvolvimento dos Partidos Políticos estão associados à democracia, porquanto decorrem da necessidade de exercer o sufrágio popular, a representatividade e as prerrogativas parlamentares. É por meio deles – parece ser consenso – que se estabelece a melhor via para a sistematização e exercício de tais direitos, especialmente na escolha daqueles que pretendiam exercer o poder representativo.

Tem-se que a sistematização de Partidos Políticos, nos

2. DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos.** Tradução de Cristiano Monteiro Oiticista. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

moldes atuais, mentalizados e formatados com princípios, regras estruturantes e ideologias – pelo menos em tese – é algo recente na história, conforme bem pontuou Ezikelly Barros[3]:

> O surgimento dos partidos políticos na sua acepção atual-enquanto grupos de opinião estruturalmente organizados, com princípios programáticos bem definidos, de caráter permanente e como objetivo de alcançar o poder e nele permanecer - é relativamente recente, ocorreu no século XIX, e está intrinsecamente ligado à ideia de democracia indireta ou representativa, na qual a representação política se efetiva por meio de eleições livres para a conquista pacífica do poder.

Parece igualmente consenso que os Partidos Políticos se mostram como pilares de sustentação da democracia. Desempenham relevante papel social e fiscalizatório e, neste viés, se apresentam os Partidos Políticos de oposição ao governo, exercendo relevante função fiscalizatória e se mostrando, também, como uma forma de freio e contrapeso no estado democrático de direito, evitando, assim, o autoritarismo.

Nesse sentido:

> Hans Kelsen cunhou a expressão: toda democracia é democracia de partidos. Por sua estrutura pluralista, o próprio governo democrático é constituído de partido, ou partidos, representativo das suas partes, ao lado dos grupos de pressão.[4]

Dada a relevância dos Partidos Políticos, as **greis** foram previstas em nossa Constituição Federal, topograficamente, dentro **dos direitos e garantias fundamentais**, os quais visam garantir o mínimo necessário para que uma pessoa exista de forma digna dentro de uma sociedade gerida pelo Poder Estatal, pois tais direitos têm como pilar o princípio da dignidade da pessoa humana.

A origem da palavra **partido** nem sempre causa ou desperta curiosidade nos estudiosos do assunto, passando, portanto,

3. BARROS, Ezikelly. **Autonomia Partidária:** uma teoria geral. São Paulo: Almedina, 2021.

4. CHACON, Vamireh. **História dos partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas.** 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 11.

desapercebida. Neste aspecto, reputo interessante a colocação de Jean Charlot[5]:

> "O dicionário **Litte** define 'partido político' como uma 'união de várias pessoas contra outras que têm um interesse, uma opinião contrária'. O termo seria emprestado, desde a Idade Média, do vocabulário militar: um 'partido' é uma 'tropa de pessoas de guerra que se destaca para percorrer o campo (sentido derivado de **partir**, partilhar...)'.

Delineada esta quadra conceitual, e até mesmo um breve retrospecto histórico, percebe-se que o conceito de Partido Político remonta à longa data e vem sendo submetido à constante evolução, principalmente ao se tomar por base o dinamismo dos movimentos sociais.

2.2 Importância dos Partidos para a Democracia

Ao fazer uma correção entre os partidos políticos e a garantia do Estado Democrático, destacamos o seguinte apontamento:

> A importância dos partidos políticos para o surgimento, a consolidação e a garantia do Estado democrático é incontestável. Acredita-se, mesmo, que não é possível conceder a democracia sem organizações partidárias onde cada cidadão encontre o espaço adequado para encaminhar as lutas específicas de seu extrato social e da sociedade como um todo.[6]

Há quem sustente que os partidos políticos cunharam a democracia moderna, a qual é impensável se não for calcada e baseada nos Partidos Políticos. Não é equivocado afirmar que um regime sem partidos é, necessariamente, um regime conservador e autoritário.

A história tem nos mostrado que Estados não democráticos

5. JEAN, Charlot. **Os Partidos Políticos**. Trad. Carlos Alberto Lamback. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. p. 6.

6. BRANDÃO, Monteiro; OLIVEIRA, Carlos Alberto P. **Os Partidos Políticos.** São Paulo: Global, 1989. p. 7.

disseminam ou enfraquecem os Partidos Políticos ao ponto de os conduzir à sucumbência através da imposição de normas impeditivas ao seu funcionamento, de modo a alcançar sua, talvez, principal característica: agregar os interesses da sociedade e promover o debate social e político.

Não é preciso ir longe para se firmar esta percepção. Basta rememorarmos nossa história recente, a qual mostra claramente os engenhos usados pelos regimes de forças antidemocráticas, a exemplo do Estado Novo e do Golpe de 1964.

No Estado Novo, houve o banimento dos Partidos Políticos como forma de deter controle total do poder, mediante a fragmentação das forças políticas em duas frentes partidárias, sendo, obviamente, uma governista e outra de oposição, porém, consentida.

É indiscutível, nos parece, que não existe Democracia sem Partidos Políticos, pois tais instituições estão imbricadas. Mas, embora não seja assunto deste artigo, é possível dizer o inverso: existe Partido Político sem democracia interna. Este assunto demanda muitas reflexões e, em nossa ótica, é um dos desafios contemporâneos sobre o tema.

Não basta ter um regime de Partidos Políticos apenas figurativo, sem meios que lhes garanta o funcionamento. Um regime democrático deve possibilizar meios de funcionamento e exercício das funções sociais e políticas dos Partidos Políticos. Nosso período autoritário, bem recente, é exemplo da existência de tais agremiações apenas no aspecto normativo e formal, pois, sem lhes dar meios para desempenho de suas funções e atividades, seria o mesmo que os tornar natimortos.

A atual Constituição Federal de 1988[7], considerando nosso não distante passado nebuloso, especialmente no aspecto do direito partidário, previu o pluripartidarismo como forma de possibilitar a ampla criação de partidos. Vejamos:

> 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:
> I - caráter nacional;

7. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 1988.

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

É assente que a consagração do pluripartidarismo foi uma importantíssima conquista erigida à categoria de direito fundamental pelo constituinte de 1988. É fato que isso foi uma resposta ao momento político vivenciado pelo País anos antes da edição da Constituição Federal. O objetivo, foi, claramente, garantir a livre criação de Partidos Políticos, dando-lhes autonomia e meios de funcionamento - formal e materialmente -, como forma de robustecer a democracia e não deixar os Partidos como meras instituições subservientes ao governo.

Ocorre que nestes poucos mais de 30 anos de Constituição Federal houve a criação indiscriminada de Partidos Políticos, ao ponto desse pluripartidarismo começar a ser repensado. Diante deste fenômeno, alguns mecanismos foram criados, a exemplo da imposição das cláusulas de barreira e de desempenho, pois a criação indiscriminada de partidos começou a desvirtuar o pluripartidarismo, uma vez que alguns Partidos Políticos foram criados sem qualquer ideologia e cognominados de **nanicos** ou **legendas de aluguel** para servir de moeda de troca, *e.g*. **vender** tempo de TV, acesso ao fundo partidário, etc.

3. PRAZOS DA FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA E (IN)SEGURANÇA DOS FILIADOS

A ideia de Federação Partidária surgiu, no Senado, a partir do Projeto de Lei n.º 477, de 2015, que, depois de aprovado naquela casa, foi remetido para Câmara dos Deputados, recebendo o n.º PL 2522/2015, o qual ficou hibernando por muitos anos. Porém, com a aprovação da emenda Constitucional n.º 97, de 4 de outubro de 2017 – que proibiu as coligações proporcionais –, o referido PL n.º 2522/2015 voltou a tramitar em regime de urgência.

A palavra "federação" vem do latim *foederatio*, de *foedus*, que significa aliança, liga, tratado, acordo. A federação partidária é a aliança temporária entre partidos políticos com aproximação ideológica e programática que resulta na criação de uma

única instituição — *a federação*. O mecanismo busca substituir as coligações partidárias, não viabilizadas nas eleições proporcionais, bem como contribuir para que os partidos pequenos ou "nanicos" ultrapassem a cláusula de barreira, e, desse modo, recebam recursos do fundo partidário e tempo na propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.[8]

Ainda em 2018, o eminente Luiz Carlos dos Santos Gonçalves[9], ao tratar das **coligações**, fez apontamento acerca da federação sob o viés da governabilidade:

> Não há uma federalização, mas existe uma estadualização. Isso não é bom. A vinculação entre o apoio às candidaturas do Executivo e do Legislativo, tanto no âmbito federal, quanto estadual e municipal, colaboraria para a governabilidade, evitando que os chefes do Executivo sejam eleitos sema correspondente maioria parlamentar.

Neste plano conceitual, relevante trazermos à baila os pontos diferenciadores entre Federação Partidária e Coligação mencionados pelo e. Min. ROBERTO BARROSO inseridos na decisão proferida em sede de medida cautelar na ADI 7021[10]:

> 4. A federação partidária possui importantes pontos de distinção em relação às coligações, que em boa hora foram proibidas. As coligações consistiam na reunião puramente circunstancial de partidos, para fins eleitorais, sem qualquer compromisso de alinhamento programático. Tal fato permitia, por exemplo, que o voto do eleitor dado a um partido que defendia a estatização de empresas ajudasse a eleger o candidato de um partido ultraliberal. Ou vice-versa. A fraude à vontade do eleitor era evidente.
>
> 5. Já a federação partidária, embora assegure a identidade

8. DONEGÁ, Luis Victor Tebar. Sobre a federação de partidos políticos no Parlamento brasileiro. **Revista Consultor Jurídico**, 2021.

9. GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito eleitoral.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 110.

10. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão nº MC7021. Requerente: PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB. Relator: Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO. Brasília, DF, 08 de dezembro de 2021.

e a autonomia dos partidos que a integram (art. 11-A, § 2.º), promove entre eles: (i) uma união *estável*, ainda que transitória, com durabilidade de no mínimo 4 (quatro) anos (art. 11-A, § 3.º, II); (ii) requer *afinidade programática*, que permita a formulação de estatuto e de um programa comuns à federação (art. 11-A, § 6.º, II), e (iii) vincula o *funcionamento parlamentar* posterior às eleições (art. 11-A, § 1.º). Em tais condições, as federações não implicam transferência ilegítima de voto entre partidos com visões ideológicas diversas e, portanto, não geram os impactos negativos sobre o sistema representativo que resultavam das antigas coligações proporcionais.

Acerca dos prazos concernentes à Federação Partidária, com grifos, reza a lei dos Partidos Políticos (Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995):

> Art. 11-A. Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária. (Incluído pela Lei n.º 14.208, de 2021) (Vide ADI n.º 7021)
>
> § 1.º Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária. (Incluído pela Lei n.º 14.208, de 2021)
>
> § 2º...
>
> § 3.º A criação de federação obedecerá às seguintes regras: (Incluído pela Lei n.º 14.208, de 2021)
>
> I – a federação somente poderá ser integrada por partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral; (Incluído pela Lei n.º 14.208, de 2021)
>
> **II – os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos; (Incluído pela Lei n.º 14.208, de 2021)**
>
> **III – a federação poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias; (Incluído pela Lei n.º 14.208, de 2021) (Vide ADI n.º 7021)**
>
> IV – a federação terá abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral. (Incluído pela Lei n.º 14.208, de 2021)

§ 4.º O descumprimento do disposto no inciso II do § 3.º deste artigo acarretará ao partido vedação de ingressar em federação, de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, de utilizar o fundo partidário. (Incluído pela Lei n.º 14.208, de 2021)

§ 5.º Na hipótese de desligamento de 1 (um) ou mais partidos, a federação continuará em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam 2 (dois) ou mais partidos. (Incluído pela Lei n.º 14.208, de 2021)

O legislador estabeleceu que partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos, sendo que a federação poderá ser constituída até a data final do período para realização das convenções partidárias. De acordo com a Lei das Eleições, as convenções são realizadas entre de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

Diante da novel legislação, o PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO (PTB) – Diretório Nacional – propôs a ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, no Supremo Tribunal Federal, questionando artigos 1.º, 2.º e, por arrastamento, 3.º da Lei n. 14.208 de 28 de setembro de 2021, cuja ação foi tombada sob o n.º 7021.

Ao apreciar o pedido de medida cautelar na ADI, o Min. ROBERTO BARROSO o concedeu parcialmente, cuja r. decisão tem a seguinte conclusão:

III. CONCLUSÃO

29. Diante do exposto, defiro parcialmente a cautelar *apenas* para adequar o prazo para constituição e registro das federações partidárias e, nesse sentido: (i) suspendo o inciso III do § 3.º do art. 11-A da Lei n.º 9.096/1995 e o parágrafo único do art. 6.º-A da Lei n.º 9.504/1997, com a redação dada pela Lei n.º 14.208/2021; bem como (ii) confiro interpretação conforme à Constituição ao caput do art. 11-A da Lei n.º 9.096/1995, de modo a exigir que "*para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos*".

A medida cautelar foi levada a referendo do pleno do C. STF e, na ocasião, os ministros a referendaram com o seguinte excerto:

> **Decisão:** O Tribunal, por maioria, referendou a cautelar deferida parcialmente, apenas para adequar o prazo para constituição e registro das federações partidárias e, nesse sentido: (i) suspendeu o inciso III do § 3.º do art. 11-A da Lei n.º 9.096/1995 e o parágrafo único do art. 6.º-A da Lei n.º 9.504/1997, com a redação dada pela Lei n.º 14.208/2021; bem como (ii) conferiu interpretação conforme à Constituição ao *caput* do art. 11-A da Lei n.º 9.096/1995, de modo a exigir que, para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos; (iii) **ressalvadas as federações constituídas para as eleições de 2022, as quais deverão preencher tais condições até 31 de maio de 2022.** Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski, que negavam o referendo, e o Ministro Nunes Marques, que divergia em maior extensão, negando o referendo e concedendo cautelar para suspender a eficácia da Lei 14.208/2021. *Grifamos*

Verifica que a medida cautelar foi referendada quanto ao prazo limite para formação de federação como sendo aquele igual ao prazo exigido pela lei para registro do estatuto de partido, perante o TSE, que intente participar de eleição. Dispõe a Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/97) que:

> Art. 4.º. Poderá participar das eleições o partido que, até seis meses antes do pleito, tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, conforme o disposto em lei, e tenha, até a data da convenção, órgão de direção constituído na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto. (Redação dada pela Lei n.º 13.488, de 2017)

Não se questiona os argumentos da decisão, que me parecem ser acertados. De fato, a lei trouxe um problema de quebra de isonomia ao dar um tratamento diferenciado à federação partidária

no que tange ao seu registro perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), já que as agremiações têm de fazê-lo em até 6 (seis) meses antes das eleições (Lei n.º 9.504/1997, art. 4.º), ao passo que, em relação à federação, a novel lei estendeu o prazo até a data final do período de realização das convenções partidárias.

Entretanto, a mudança pontual deste prazo, salvo melhor juízo, trará problemas futuros no que tange à prospecção dos efeitos da Federação Partidária.

A Lei n.º 14.208 de 28 de setembro de 2021 previu como prazo final para formação da Federação Partidária a data da convenção, ou seja, 5 de agosto. Portanto, quando da formação da federação os partidos ter-se-iam o conhecimento da data final, isto é, 4 anos em diante.

Ao igualar o prazo ao de exigência de registro do estatuto do partido no TSE, que não é data fixa, mas 6 meses antes do pleito, vislumbro problemas, a depender do ano da eleição. Fazendo algumas conjecturas, tem-se que a Federação Partidária formada em 05/04/2030 (data anterior aos 6 meses antes das eleições) terá efeitos até 05/04/2034. Ocorre que, em 2034, as eleições serão dia 1.º de outubro, de modo que a Federação Partidária poderá ser formada até 1.º/04/2034. Então, os partidos federados entre 1.º e 6 de abril de 2030 não poderão se federar em 2034 porque ainda não decorreram os 4 anos.

Excepcionalmente, para as eleições de 2022, o C. Supremo Tribunal Federal permitiu a formação de Federação Partidária até 31 de maio de 2022, as quais enfrentarão este problema em 2026, pois deverão permanecer federados por 4 anos, mas em 2026 somente podem constituir federação até 4 de abril.

É cediço que, em nosso sistema eleitoral, não é admitida a candidatura avulsa, ou seja, para se registrar como candidato a cargo político eletivo, é necessário o cidadão estar filiado a um Partido Político. Assim dispõe o Código Eleitoral: "Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos."

Portanto, verifica-se que, diante do monopólio das candidaturas conferido aos Partidos Políticos, o prazo de formação da Federação Partidária previsto pela lei, ou seja, até 5 de agosto, trouxe um problema aos pretensos candidatos. Isto porque o pretenso candidato precisa estar com a filiação deferida pelo partido até 6 meses antes das eleições.

A Federação Partidária somente pode ser formada em âmbito nacional, dado o caráter nacional dos Partidos Políticos. Então, se determinado candidato num Estado da Federação se filiar a um partido que posteriormente venha formar Federação Partidária com seu inimigo político no âmbito estadual, poderá lhe render sérios prejuízos políticos e até mesmo inviabilizar uma candidatura.

Então, sob este viés, a decisão do Supremo Tribunal Federal trouxe segurança aos filiados, pois o prazo limite de formação da federação é o mesmo exigido para filiação partidária, de modo que o pretenso candidato, ao se filiar ao partido, já saberá se integrou alguma Federação Partidária.

A Lei n.º 14.208/2021 impôs que "os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos". Como dito alhures, a Federação Partidária terá, obrigatoriamente, caráter nacional. Diante deste prazo, um ponto que merece reflexão é a formação de federação das eleições municipais, contexto totalmente diferente, mas que os órgãos municipais dos partidos estarão vinculados à Federação Partidária.

É fato que do ponto de vista principiológico, as Federações Partidárias devem buscar a unidade ideológica e programática entre os Partidos Políticos Federados, visto o caráter nacional, cuja exigência visa fortalecer os Partidos, dando-lhes uma **identidade**.

Acerca deste ponto, escreveu Ezikelly Barros e Luiz Gustavo Pereira da Cunha na petição inicial da ADI 7021: *Verbis*:

> 11. **A federação partidária**, enquanto uma coligação programática e duradoura, **é indubitavelmente mais benéfica ao sistema partidário do que o temido retorno da coligação nas eleições proporcionais**, que é pragmática e efêmera. **O atual cenário de hiperfragmentação partidária** – que dificulta a governabilidade no nosso presidencialismo de coalizão –, **causado pela celebração de coligações proporcionais**, até o pleito de 2018, **poderia ser atenuado com as federações.**

É fato que o instituto da "federação" visa driblar os efeitos da cláusula de desempenho que recai sobre os Partidos Políticos menores que não conseguem superar a cláusula. Não obstante isso, é inegável que as federações aproximarão partidos com princípios ideológicos similares, - pelo menos do mundo do

dever ser - visto que a lei exige que a aliança política em federação tenha vínculo mínimo de quatro anos.

Não é crível que um partido se una a outro partido inimigo. Neste aspecto, a Federação Partidária pode se constituir em um berço embrionário das legendas para a constituição futura de um novo partido político, seja pela fusão, seja pela incorporação.

Entretanto, o caráter nacional dos Partidos Políticos num País continental como o Brasil traz problemas tormentosos. Isto porque o **tamanho** de um Partido é medido pela quantidade de parlamentares que consegue eleger para o Congresso Nacional, ou seja, é nas eleições nos Estados que surgem os deputados federais e senadores. Então, mesmo sendo a Federação Partidária programática e efêmera, ainda que por quatro anos, engessa e vincula os órgãos partidários nos Estados.

Para Isaac Kofi[11],

> Regras como essas têm uma implicação importante para as eleições de 2022. As federações impactarão a formação de alianças não somente em nível nacional, mas também regional. Não existirá federação pela metade ou somente disposta a disputar a eleição presidencial. Diferentemente das coligações, as federações não mudam a cada fronteira de estado que se cruza. Os partidos federados devem estar alinhados em todas as unidades da federação, o que poderá provocar uma necessidade de acomodação de interesses conflitantes nos diretórios locais. O Brasil tem essa estranha particularidade ao estilo Dr. Jekyll e Mr. Hyde do sistema político: o partido é um em Brasília e outro no seu estado. A federação de partidos pode ajudar a diminuir esse fenômeno, aproximando legendas com compatibilidade programática e ideológica que supere divergências locais, de forma a fortalecer a institucionalização do sistema partidário.

A princípio, parece haver um dilema entre a federação e a proibição de formação de coligação por partido federado. O partido federado não pode, isoladamente, formar coligação majoritária com outro partido, o que provavelmente impedirá algumas alianças

11. MEDEIROS, Isaac Kofi. O que são federações partidárias e como elas podem impactar as eleições. **Revista Consultor Jurídico**, 2021.

nos Estados, com evidente retirada da chance de eleição. Ao mesmo tempo, o caráter nacional, emprestado aos partidos e de observância da federação, visa fortalecer o Partido Político.

É fato que a legislação brasileira fragmentou os Partidos Políticos, hierarquizando-os, com a possibilidade de criação de diretórios regionais e municipais com administração e gestão financeira próprias, inclusive desvinculando o órgão de direção nacional das obrigações contraídas pelos órgãos estaduais e municipais.

Outro ponto que merece reflexão é a figura da **extinção** da Federação Partidária prevista na Resolução n.º 23.670, de 14 de dezembro de 2021/TSE[12] - Dispõe sobre as federações de partidos políticos -, pois, a despeito de prevista tal possibilidade somente na referida Resolução, não se estipulou prazo mínimo para os Partidos Políticos pedirem a extinção da Federação Partidária.

4. CONCLUSÃO

No presente artigo tratamos da Federação Partidária com enfoque nos prazos quem envolvem esta nova forma de união partidária e (in)segurança dos filiados aos Partidos Políticos.

Com intuito de contextualizar o assunto, perpassamos por breves conceitos de Partidos Políticos e suas origens, pelo que constamos que o surgimento e desenvolvimento dos Partidos Políticos estão associados à democracia, porquanto decorre da necessidade de exercer o sufrágio popular e as prerrogativas parlamentares.

Verificou-se que no nosso atual sistema constitucional os Partidos Políticos foram, topograficamente, alocados dentro **dos direitos e garantias fundamentais**, os quais visam garantir o mínimo necessário para que uma pessoa exista de forma digna dentro de uma sociedade gerida pelo Poder Estatal, pois tais direitos têm como pilar o princípio da dignidade da pessoa humana.

Isso decorre da grande importância dos Partidos Políticos para democracia, pois ambos estão imbricados, pois Partidos

12. **Art. 6º** A federação vigorará por prazo indeterminado, devendo os partidos políticos nela permanecer por, no mínimo, 4 (quatro) anos, contados da data de seu ingresso (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, § 3º, II).
§ 1º A federação poderá requerer sua extinção ou a alteração de sua composição, para a inclusão ou exclusão de partidos políticos, bem como das demais regras de seu estatuto, mediante requerimento acompanhado da comprovação da alteração estatutária perante o Registro Civil das Pessoas Jurídica.

Políticos são pilares de um Estado Democrático de Direito, ao passo que não existem Partidos Políticos fortes e estruturados sem uma democracia.

A recente Lei n.º 14.208/2021 alterou a lei dos Partidos Políticos e criou o instituto denominado **Federação Partidária**, diferente do instituto da **coligação**. De modo geral, podemos dizer que a federação se constitui uma aliança partidária temporária, mas com prazo mínimo de quatro anos, entre partidos políticos com aproximação ideológica e programática, em tese, que resulta na criação de uma única instituição como se fosse um **superpartido**.

Vimos que Federação Partidária é diferente das coligações, atualmente permitidas apenas para os cargos majoritários, as quais consistem na união efêmera e circunstancial de partidos para disputar determinada eleição, sem qualquer obrigação de alinhamento programático.

Noutro giro, vimos que a Federação Partidária, embora efêmera, tem prazo de duração mínimo, mas estável, entre Partidos Políticos com afinidade programática, e vinculação do funcionamento parlamentar posterior às eleições.

O Colendo Supremo Tribunal Federal concedeu medida cautelar na ADI 7021/DF e passou a exigir que "para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos".

Tal situação poderá trazer efeitos prospectivos às Federações Partidárias nos próximos anos, pois a alteração de prazo de forma pontual, sem considerar as demais circunstâncias, projetou os efeitos da Federação Partidária, podendo, talvez, inviabilizar nova Federação Partidária na eleição seguinte, a depender da data de sua constituição, situação que pode caracterizar violação do princípio constitucional da **autonomia** dos Partidos Políticos.

É fato que a decisão do C. Supremo Tribunal Federal trouxe segurança jurídica aos filiados, pois, ao limitar o prazo de formação de coligação ao mesmo de filiação partidária, possibilita ao filiado que pretende ser candidato, antes de filiar da determinado Partido Político, saber se esta grei participa ou não de Federação Partidária.

O certo é que, somente com a formação de Federações Partidárias e o desenrolar das eleições vindouras, poderemos verificar as distorções deste instituto e alterar a legislação, tanto no sentido de aprimorar ou extinguir o instituto.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, Ezikelly. **Autonomia Partidária**: uma teoria geral. São Paulo: Almedina, 2021.

BRANDÃO, Monteiro; OLIVEIRA, Carlos Alberto P. **Os Partidos Políticos.** São Paulo: Global, 1989.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União,** out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 4737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília: Lex, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília: Lex, 1 out. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 9.906, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3.º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília: Lex, 20 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão n.º MC7021. Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro - PTB. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. **STF**, 08 de dezembro de 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349123683&ext=.pdf. Acesso em: 04 abr. 2022.

CHACON, Vamireh. **História dos partidos brasileiros:** discurso e práxis dos seus programas. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. Democracia e partidos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Pereira Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECINI, Luiz Eduardo (Org). **Direito Partidário.** Tratado de Direito Eleitoral, vol. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DONEGÁ, Luis Victor Tebar. Sobre a federação de partidos políticos no Parlamento brasileiro. **Revista Consultor Jurídico**, 25 de junho de 2021. Disponível em https://www.conjur.com.br/2021-jun-25/donega-federacao-partidos-politicos-parlamento. Acesso em 04 abr. de 2022.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos.** Tradução de Cristiano Monteiro Oiticista. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito eleitoral.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MEDEIROS, Isaac Kofi. O que são federações partidárias e como elas podem impactar as eleições. **Revista Consultor Jurídico**, 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-out-10/medeiros-federacoes-partidarias-impacto-eleicoes. Acesso em: 05 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n.º 23.670. Dispõe sobre as federações de partidos políticos. Resolução. **Diário de Justiça Eletrônico,** TSE, DF, n. 234, 16 dez. 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-670-de-14-de-dezembro-de-2021. Acesso em: 04 abr. 2022.

A verticalização de candidaturas: das coligações às federações partidárias

Daniel Falcão e Kelvin Peroli*

* **REIS, Daniel Gustavo Falcão P.** Doutor e Mestre em Direito do Estado e Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Pós-graduado (Especialização) em Marketing Político e Propaganda Eleitoral pela ECA-USP. Bacharel em Ciências Sociais pela FFLCH-USP. Foi Professor de Direito Constitucional e Teoria Geral do Estado da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP). Membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

PEROLI, Kelvin. Pós-Graduando em Direito Notarial e Registral e Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP), com intercâmbio acadêmico na Seconda Università degli Studi di Napoli (Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli - Itália).

Sumário:

1. Introdução;
2. Verticalização nas coligações partidárias;
3. A verticalização e as federações partidárias;
4. Considerações finais;
5. Referências bibliográficas.

Resumo:

A verticalização das candidaturas, instituto originário das coligações, retorna ao debate pela criação, pela Lei Federal n° 14.208/2021, das federações partidárias. Desde a EC n° 52/2006, dispõe o art. 17, § 1° da CRFB/88, da proibição à obrigatoriedade da verticalização em coligações. Entretanto as federações, semelhantemente, enquanto uniões entre partidos com afinidade ideológica para a atuação conjunta pelo prazo mínimo de quatro anos, foram estabelecidas com o requisito de abrangência nacional: em outros termos, com a obrigatoriedade da coerência entre candidaturas em âmbito nacional, estadual, municipal e distrital. Nesse contexto, este artigo objetiva demonstrar, de forma descritiva e analítica, que, apesar de a federação possuir características distintas da coligação, ambos os institutos possuem a mesma razão de ser, que é a de constituir uniões provisórias entre partidos, motivo pelo qual há a inconstitucionalidade do estabelecimento da obrigatoriedade da verticalização às federações, isto à luz da proibição manifesta pelo texto constitucional. Além disso, em alusão ao mesmo dispositivo da CRFB/88, destaca-se que, sendo a federação um tipo de união provisória, também é inconstitucional a sua previsão para eleições proporcionais.

Palavras-chave:

Federação partidária. Coligação partidária. Verticalização. Eleições majoritárias. Eleições proporcionais.

1. INTRODUÇÃO

A Lei Federal n° 14.208, de 28 de setembro de 2021, ao estabelecer o instituto da *federação partidária*, retomou o debate sobre a *verticalização* das candidaturas — da obrigatoriedade da *coerência* de *uniões provisórias* entre os partidos em âmbitos nacional, estadual, municipal e distrital.

A *verticalização* surgiu no contexto da Consulta TSE n° 715/DF e da Resolução TSE n° 20.993/2002, a partir das quais instaurou-se a obrigatoriedade da coerência, entre os partidos, de suas uniões provisórias por todo o país. Embora tenha sido essa interpretação objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n° 2.626/DF e n° 2.628/DF, o STF, ao não as conhecer, dispôs da permanência do instituto às eleições de 2002.

O instituto perdurou até as eleições de 2006, quando o Poder Legislativo, por meio da EC n° 52 de 08 de março de 2006, e o Poder Judiciário, em sede da ADI n° 3.685/DF, por meio de interpretação conforme à Constituição da EC – em nome da cláusula da anterioridade eleitoral –, colocaram fim à obrigatoriedade para as eleições posteriores. Desde então, não mais existia a imposição da verticalização às uniões provisórias entre partidos – que se davam, tão somente, por *coligações partidárias*.

No entanto a federação fez reavivar o debate sobre o instituto, à luz do que previu o art. 11-A, § 3°, inc. IV, da Lei Federal n° 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos – LPP), incluído pela Lei Federal n° 14.208/2021 (Lei das Federações Partidárias – LFP), que dispôs da necessidade de a federação possuir abrangência nacional — o que significa dizer, noutros termos, que deve ser criada de forma verticalizada, como se fosse apenas uma agremiação política.

É nesse contexto que este artigo, a despeito do referendo do Plenário do STF à decisão cautelar na ADI n° 7.021/DF, objetiva a demonstração de que, apesar de deter características distintas de uma coligação, a federação permanece tendo a mesma *raison d'être*, ou seja, a mesma *razão de ser* ou *finalidade*. Razão que é a de constituir-se como uma união provisória entre partidos — sobre a qual é inconstitucional tanto a obrigatoriedade da verticalização quanto a realização dessa união em eleições proporcionais, como dispõe a atual redação do art. 17, § 1°, da CRFB/88.

Para tanto, sob o ponto de vista da natureza e da forma de

abordagem, utiliza-se de raciocínio indutivo e de pesquisa qualitativa, a fim de esclarecer, sob o ponto de vista dos objetivos, de modo descritivo e analítico, a existência da verticalização nas federações partidárias, em desconformidade ao citado dispositivo constitucional. Quanto à técnica, utiliza-se a pesquisa bibliográfica, a fim de trazer, das fontes, as descrições, bem como os elementos para as análises.

2. VERTICALIZAÇÃO NAS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS

Historicamente, a verticalização das candidaturas é instituto cuja gênese se encontra nas coligações partidárias, tanto nas eleições *majoritárias* quanto nas *proporcionais*, isso em razão de que, como se dessumia da redação original do art. 6° da Lei Federal n° 9.504/1997 (Lei das Eleições – LE), era facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, a celebração de "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".

É nesse contexto que, em 26 de fevereiro de 2002, respondeu o TSE à Consulta n° 715/DF[1], protocolizada pelos, à época, Deputados Federais filiados ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), Miro Teixeira, José Roberto Batochio, Fernando Coruja e Pompeo de Mattos, aduzida nos seguintes termos:

> Pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para eleição de Presidente da República, com alguns 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?

1. "Consulta. Coligações. Os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de Governador de Estado ou do Distrito Federal, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual ou Distrital com outros partidos políticos que tenham isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial. Consulta respondida negativamente." BRASIL. **Câmara dos Deputados.** Projeto de Lei n° 6.256/2002. Estabelece interpretação autêntica do art. 6º da Lei nº 9504, de 1997. Câmara dos Deputados, Brasília, 12 mar. 2002.

Os Ministros entenderam[2], por cinco votos a dois, pela necessidade da *verticalização*, ou seja, pela *coerência* entre as coligações instituídas pelos partidos nos diferentes entes da federação, isso sob o argumento da defesa do caráter nacional dos partidos políticos, à luz do que prevê o art. 17, inc. I, da CRFB/88. Assim, como apontou o Ministro-Relator Garcia Vieira[3]:

> Não podemos nos esquecer de que, como o legislador constitucional exige (art. 17, I), tenham os partidos políticos caráter nacional, e não estaduais ou municipais e isso ocorreria se permitíssemos que um partido (A), após celebrar coligação para a eleição de presidente da República com outros partidos (B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrasse coligação com terceiros partidos (E, F e G) que também possuem candidatos a presidente da República. É claro que os candidatos a presidente podem ser diversos e, então, ocorreria o absurdo de termos uma coligação com diversos candidatos a presidente da República.

Os Ministros Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo, porém, divergiram desse entendimento, com base na própria redação do art. 6° da Lei Federal n° 9.504/1997. Partindo do significado

2. "Esclarece o Ministro-Relator Garcia Vieira o raciocínio dos Ministros quanto ao conteúdo do art. 6°, *caput*, da Lei n° 9.504/97, em sua redação da época: "Depreende-se do dispositivo legal citado que: a) os partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, podem celebrar coligações para a eleição majoritária, proporcional, ou para ambas; b) neste último caso (celebração de coligações para eleição majoritária e proporcional), o legislador autoriza os partidos políticos a formar mais de uma coligação para a eleição proporcional entre os partidos que integram a coligação para o preito majoritário; c) os partidos políticos que celebrarem coligações para eleição majoritária, proporcional ou para ambas não podem formar mais de uma coligação para a majoritária. O legislador só autorizou formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional e entre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário. Assim, se um determinado partido (A) celebrar coligação para a eleição de Presidente da República (majoritária) com os partidos (B, C, e D), não podem, ao mesmo tempo, celebrar coligação com os partidos (E, F e G) que também possuem candidato a Presidente da República, visando à eleição de Governador do Estado (majoritária). Ele só poderia formar coligação em eleição proporcional e com partidos integrantes da coligação para a eleição majoritária e proporcional." Ibidem, p. 3-4.

3. Ibidem, p. 4.

do termo "circunscrição", como o conceitua o art. 86 do Código Eleitoral[4], Pertence defendeu que, como se entende que uma circunscrição é uma entidade geográfica que apenas abarca específica esfera eletiva — seja federal, estadual ou municipal —, não há previsão, no referido art. 6°, de dependência entre essas esferas. Por essa razão, interpretou que a circunstância de as eleições presidenciais e estaduais se realizarem na mesma data é acidental, não afetando a independência das respectivas circunscrições[5].

Quanto ao argumento de que o caráter nacional dos partidos políticos, realça a necessidade da verticalização das candidaturas. Pertence rebateu pelo fundamento de que esse atributo dos partidos, como descrito pelo art. 17, inc. I, da CRFB/88, não torna imperativa a centralização, já que também é assegurado aos próprios a *autonomia partidária*, pela definição de suas estruturas internas, organização e funcionamento[6].

A resposta à Consulta n° 715 gerou, então, a Resolução TSE n° 21.002, de 26 de fevereiro de 2002, que objetivou enfatizar o caráter nacional dos partidos, acrescendo o § 1° no art. 4° da Resolução TSE n° 20.993[7], também publicada na mesma data.

4. *Ipsis litteris:* "Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o país; nas eleições federais e estaduais, o estado; e, nas municipais, o respectivo município." BRASIL. Lei n° 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, 19 jul. 1965.

5. BRASIL, 2002, op. cit.

6. "O 'caráter nacional' não torna imperativo para todo e qualquer partido a adoção de uma estrutura politicamente centralizada: pelo contrário, a mês Constituição assegura a cada um deles 'autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento'. Autonomia, penso, que impede à própria lei e, com mais razão, à Justiça Eleitoral, que dite coerência ortodoxa das Seções estaduais à composição da coligação para as eleições presidenciais em que se haja engajado a legenda. Recorde-se que, embora prescrevendo devam os estatutos partidários conter 'normas de fidelidade e disciplina partidárias', a Constituição deixou a cada agremiação imprimir-lhes maior ou menor grau de centralismo e rigidez." Ibidem, p. 10-11.

7. De acordo com a redação: "Art. 4° É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, para proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional entre os partidos políticos que integram a coligação para o pleito majoritário.
§ 1° Os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato/a à eleição de presidente da República não poderão formar coligações

Em razão dessa inclusão, foram ajuizadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n° 2.626/DF e n° 2.628/DF, na defesa do raciocínio de que o conteúdo do art. 4°, § 1°, da Resolução TSE n° 20.993/2002 — a verticalização das candidaturas — violava a cláusula da *anterioridade eleitoral*, ínsita ao art. 16 da CRFB/88, porque alteraria o *processo eleitoral*.

As ADIs, julgadas conjuntamente em 18 de abril de 2002, não foram conhecidas, sob o argumento de não poder o STF realizar o controle de constitucionalidade da função regulamentar da Justiça Eleitoral — isto à luz do art. 6°, da Lei das Eleições, em face de sua regulamentação, dada pelo art. 4°, § 1°, da Resolução TSE n° 20.993/2002.

Em seu voto, defendeu a Ministra Ellen Gracie que a instituição da verticalização não foi uma *alteração normativa*, mas um *ato interpretativo* do TSE em face do art. 6° da Lei Federal n° 9.507/1997. Sua fundamentação foi acompanhada pelos Ministros Mauricio Corrêa, Néri da Silveira, Carlos Velloso e Nelson Jobim, a concluir pela impossibilidade de submeter a questão ao controle concentrado de constitucionalidade.

Pode se dizer que a Ministra Ellen Gracie entendeu essa impossibilidade justamente por sustentar que o conteúdo a que dispôs o art. 4°, § 1°, da Resolução em comento, é uma *reprodução* da *interpretação* dada pelo Plenário do próprio Tribunal em sede da Consulta TSE n° 715. Nesse raciocínio, *ipso facto*, constituir-se-ia o art. 4°, § 1°, da Resolução, tão somente um ato interpretativo do art. 6° da Lei Federal n° 9.507/1997.

No entanto defende-se, por estas linhas, que o raciocínio do Ministro Sepúlveda Pertence, na Consulta TSE n° 715, foi mais *coerente*, na medida em que o termo "circunscrição", como descrito pelo aludido art. 86 do Código Eleitoral, impossibilitaria a interpretação de haver, no art. 6° da Lei das Eleições, a previsão de dependência entre as esferas eletivas federal, estadual e municipal. Nesse mesmo sentido, esteve o entendimento do Ministro Sydney Sanches, em seu voto vencido nas ADIs n° 2.626/DF e n° 2.628/DF[8].

---

para eleição de governador/a de Estado ou do Distrito Federal, senador/a, deputado/a federal e deputado/a estadual ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato/a à eleição presidencial." BRASIL, 2002, op. cit.

8. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n° 2.626/DF e ADI n° 2.628/DF. Mi-

Porém, em consequência de não terem sido as ADIs conhecidas, restou a possibilidade da vigência da verticalização já a partir das eleições de 2002[9], deixando em aberto o questionamento advindo do objeto das ADIs — ou seja, em saber se a verticalização alteraria ou não o processo eleitoral.

Quanto a este ponto, Pertence, em seu voto vencido nas ADIs n° 2.626/DF e n° 2.628/DF, conhecendo das ações[10], entendeu que o TSE, ao tratar da verticalização, exerceu uma função normativa, inovando no *processo eleitoral*. De modo a que, dessa forma, não poderia ser a verticalização aplicada nas eleições de 2002, por ferir a cláusula da anterioridade eleitoral[11].

Após a decisão do TSE em instituir a verticalização das candidaturas, foram propostos Projeto de Lei e Projeto de Ementa à Constituição com o objetivo de eliminar esse entendimento.

O Projeto de Lei n° 6.256/2002, de autoria do então Deputado Federal Valdemar Costa Neto, do Partido Liberal (PL/SP), buscou acrescer dois parágrafos ao art. 6° da Lei das

---

nistro-Relator: Sydney Sanches. Ministra-Relatora para o Acórdão: Ellen Gracie. Data de julgamento: 18 abril 2002. Brasília, **Diário Oficial da União**, 05 mar. 2004. p. 422-437.

9. "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Parágrafo 1º do artigo 4º da Instrução nº 55, aprovada pela Resolução nº 20.993, de 26.02.2002, do Tribunal Superior Eleitoral. Art. 6º da lei nº 9.504/97. Eleições de 2002. Coligação partidária. Alegação de ofensa aos artigos 5º, IV e LIV, 16, 17, § 1º, 22, I e 48, caput, da Constituição Federal. Ato normativo secundário. Violação indireta. Impossibilidade do controle abstrato de constitucionalidade. Tendo sido o dispositivo impugnado fruto de resposta à consulta regularmente formulada por parlamentares no objetivo de esclarecer o disciplinamento das coligações tal como previsto pela Lei 9.504/97 em seu art. 6º, o objeto da ação consiste, inegavelmente, em ato de interpretação. Saber se esta interpretação excedeu ou não os limites da norma que visava integrar, exigiria, necessariamente, o seu confronto com esta regra, e a Casa tem rechaçado as tentativas de submeter ao controle concentrado o de legalidade do poder regulamentar. Precedentes: ADI nº 2.243, Rel. Min. Marco Aurélio, ADI nº 1.900, Rel. Min. Moreira Alves, ADI nº 147, Rel. Min. Carlos Madeira. Por outro lado, nenhum dispositivo da Constituição Federal se ocupa diretamente de coligações partidárias ou estabelece o âmbito das circunscrições em que se disputam os pleitos eleitorais, exatamente, os dois pontos que levaram à interpretação pelo TSE. Sendo assim, não há como vislumbrar, ofensa direta a qualquer dos dispositivos constitucionais invocados. Ação direta não conhecida. Decisão por maioria." Ibidem, p. 354.

10. Ibidem, p. 524.

11. Ibidem, p. 510/511.

Eleições, de modo a definir que as coligações partidárias, realizadas em determina circunscrição, não afetariam as demais, tornando-as, então, independentes entre si[12].

Em seu turno, a PEC n° 04/2002, proposta pelo Senador Bernardo Cabral (PFL/AM), buscou alterar o texto do § 1° do art. 17 da CRFB/88, de maneira a conferir maior autonomia aos partidos políticos — permitindo, nesse sentido, a independência entre as coligações acordadas em diferentes circunscrições. A PEC foi aprovada pelo Senado em primeiro turno, em 08 de maio de 2002 e, em segundo turno, em 04 de junho do mesmo ano.

Remetida à Câmara dos Deputados, a PEC apenas veio a ser discutida no Plenário em 2005, em proximidade às eleições de 2006, quando foi, novamente, a verticalização objeto de questionamento.

Nesse contexto, Ronaldo Nóbrega Medeiros, membro da Comissão Executiva Nacional do Partido Social Liberal (PSL), apresentou o seguinte quesito ao TSE, pela Consulta n° 1.185/DF[13]:

> Pode um determinado partido político, via Resolução do Órgão Nacional, publicada no Diário Oficial da União, até cento e oitenta dias antes das eleições, estabelecer normas que autorizem coligações híbridas que não respeitem o paradigma da coligação nacional, ou seja, possam livremente

12. De acordo com os §§ 1° e 2°, que seriam acrescidos ao art. 6° da Lei Federal n° 9.507/1997: "§ 1° Considera-se que nas eleições presidenciais, a circunscrição seja o país; nas eleições federais, isto é, para governador, senador, deputados federais e deputados estaduais, os estados e o distrito federal; e nas municipais, isto é, para prefeitos e vereadores, o respectivo município. § 2° Considera-se que a coligação realizada em uma circunscrição seja, para todos os efeitos, independentemente das coligações realizadas em outras circunscrições, podendo livremente integrar a coligação em dada circunscrição partido distinto daqueles que integraram coligação em outra circunscrição." BRASIL, 2002, op. cit.

13. De acordo com o voto do Ministro Caputo Bastos: "O Congresso – já tive oportunidade de dizer isso publicamente – teve tempo para aperfeiçoar a norma ou retornar ao sistema de partidos regionais, se assim o entendesse, o que talvez pudesse atender mais convenientemente às mencionadas peculiaridades ou realidades de cada região do País. Não é o caso. Diante da omissão legislativa, voluntária ou involuntária, o fato é que não houve mudança no ordenamento jurídico. Por isso, não posso dar à autonomia partidária, por mais que queira interpretá-la com a maior abrangência, uma extensão que conflite com o caráter nacional dos partidos políticos, de observância obrigatória pela disposição do caput do art. 17 da Constituição Federal." Ibidem, p. 11-12.

> estabelecer coligações partidárias nas eleições estaduais, no entendimento do art. 7°, § 1°, da Lei n° 9.504, de 30 de setembro de 1997, nas formações das coligações?

A intenção do questionamento pareceu ser, justamente, levantar uma vez mais o debate, a fim de perquirir uma alteração do entendimento da Corte — possivelmente, diante da mudança de composição dos membros do TSE desde o proferimento da resposta à Consulta n° 715 em 2002.

Em sede da resposta à Consulta, em 03 de março de 2006, o Ministro-Relator Marco Aurélio criticou a verticalização por impedir que os partidos pudessem levar em consideração, diante da dimensão do país, as distintas características históricas, geográficas e políticas de cada circunscrição.

No entanto, abrindo a divergência acompanhada pela maioria[14], aduziu o Ministro Caputo Bastos que, em benefício da segurança jurídica, deveria ser mantido o entendimento da Corte, tendo em vista não ter havido qualquer fato superveniente que pudesse arvorar nova interpretação do TSE.

Diante desse quadro, porém, o Poder Legislativo, ao tentar barrar a verticalização no entretempo do questionamento ao TSE e de sua resposta, em sede da Consulta n° 1.185/DF, reacendeu a atuação legislativa perante a PEC n° 04/2002, que, então, foi aprovada na Câmara em primeiro turno, em 25 de janeiro de 2006 e, em segundo turno, em 08 de fevereiro, vindo a ser promulgada, pois, como a Emenda Constitucional n° 52, de 08 de março de 2006.

A EC, como dispôs o seu art. 1°, que alterou a redação do art. 17, § 1°, da CRFB/88, vedou a obrigatoriedade da verticalização das candidaturas, nos seguintes termos:

> 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.

14. Seu entendimento foi seguido pelos Ministros Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Humberto Gomes de Barros e Gerardo Grossi.

O seu art. 2°, porém, determinou a imediata vigência da EC, que deveria ser aplicada, portanto, às eleições de 2006. Por esse motivo, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a ADI n° 3.685/DF[15], a fim de ver declarada a inconstitucionalidade do dispositivo por violação à cláusula, à luz do argumento de que a vedação à verticalização das candidaturas *alterava* o *processo eleitoral,* de modo que não poderia ser instituída às vésperas das eleições do mesmo ano[16].

15. "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 2º da EC 52, de 08.03.06. Aplicação imediata da nova regra sobre coligações partidárias eleitorais, introduzida no texto do art. 17, § 1º, da CF. Alegação de violação ao princípio da anterioridade da lei eleitoral (CF, art. 16) e às garantias individuais da segurança jurídica e do devido processo legal (CF, art. 5º, caput, e inc. LIV). Limites materiais à atividade do legislador constituinte reformador. Arts. 60, § 4º, IV, e 5º, § 2º, da CF. 1. Preliminar quanto à deficiência na fundamentação do pedido formulado afastada, tendo em vista a sucinta porém suficiente demonstração da tese de violação constitucional na inicial deduzida em juízo. 2. A inovação trazida pela EC 52/06 conferiu status constitucional à matéria até então integralmente regulamentada por legislação ordinária federal, provocando, assim, a perda da validade de qualquer restrição à plena autonomia das coligações partidárias no plano federal, estadual, distrital e municipal. 3. Todavia, a utilização da nova regra às eleições gerais que se realizarão a menos de sete meses colide com o princípio da anterioridade eleitoral, disposto no art. 16 da CF, que busca evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral (ADI 354, rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 12.02.93). 4. Enquanto o art. 150, III, b, da CF encerra garantia individual do contribuinte (ADI 939, rel. Min. Sydney Sanches, DJ 18.03.94), o art. 16 representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos e 'a quem assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral' (ADI 3.345, rel. Min. Celso de Mello). 5. Além de o referido princípio conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, caput) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). 6. A modificação no texto do art. 16 pela EC 4/93 em nada alterou seu conteúdo principiológico fundamental. Tratou-se de mero aperfeiçoamento técnico levado a efeito para facilitar a regulamentação do processo eleitoral. 7. Pedido que se julga procedente para dar interpretação conforme no sentido de que a inovação trazida no art. 1º da EC 52/06 somente seja aplicada após decorrido um ano da data de sua vigência." BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n° 3.685/DF. Data de julgamento: 22 mar. 2006. Ministra-Relatora: Ellen Gracie. Brasília, **Diário Oficial da União,** 10 ago. 2006.

16. Em verdade, o art. 2° remete-se às eleições de 2002 e não às de 2006. Entende-se, por estas linhas, que a menção ao ano de 2002 foi resultado da celeridade a que o Congresso Nacional apreciou a PEC, isto ao resgatá-la da

Ato contínuo, a ADI foi julgada pelo STF em 22 de março de 2006. Por maioria, entenderam os Ministros pela inconstitucionalidade da aplicação da vedação às eleições de 2006, justamente em razão da necessidade de se observar a cláusula ínsita ao art. 16 da CRFB/88: "A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência."

A ADI é o primeiro julgado a aplicar a cláusula da anterioridade eleitoral de modo a impedir a vigência imediata de uma norma sobre a matéria. Interpretou-se que o vocábulo "*lei*", contido no art. 16 da CRFB/88, remete-se a um sentido "lato e genérico de norma jurídica de qualquer escalão, e em cuja denotação entram tanto leis constitucionais, como infraconstitucionais"[17]. Em seu turno, o "*processo eleitoral*", outro conceito cujo sentido é fundamental à aplicação da cláusula, foi interpretado à luz da acepção já ressaltada pelo Ministro Celso de Mello desde

época de sua elaboração, em 2002, para trazê-la, em 2006, a fim de fazer frente às eleições desse mesmo ano, ao posicionamento do TSE da obrigatoriedade da verticalização, em sua interpretação do art. 6° da Lei n° 9.504/1997. Conforme a Ministra-Relatora da ADI, Ellen Gracie: "Também não me convence o argumento de que tal referência às eleições já consumadas em 2002 serviria para contornar a imposição presente no art. 16 da Constituição Federal, entendendo-se, assim, que, se a nova disposição sobre as coligações já tivesse valido, ainda que de forma fictícia, para o pleito passado, não caberia mais avaliar a ocorrência do decurso de um ano entre a data da vigência da recente alteração normativa e as próximas eleições. Entendo que a atecnia havida, representada pelo acréscimo, ao texto constitucional, de norma que prevê sua futura aplicação a evento já pertencente ao passado há quase 4 anos, teve como principal razão a complexidade, as peculiaridades e as dificuldades ínsitas ao processo legislativo brasileiro, fator somado, ainda, a circunstâncias políticas atuais que reativaram a pretensão de uma célere promulgação de Projeto de Emenda Constitucional que possuía, em sua tramitação final, a mesma redação de substitutivo integrante de relatório aprovado em 03/04/02, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal." Ibidem, p. 211.

17. Como argumenta o Ministro: "É óbvio que, para reconstituir o significado normativo da palavra lei, contida no art. 16, é mister identificar o interesse ou bem jurídico aí tutelado. Noutras palavras, é preciso reconduzir-se à racionalidade da regra. E essa aponta para a compreensão do vocábulo lei no sentido lato e genérico de norma jurídica de qualquer escalão, e em cuja denotação entram tanto leis constitucionais, como infraconstitucionais. Somente essa extensão lógico-normativa é apta a garantir o primado da segurança e da certeza jurídica, pois não faria senso algum discernir entre normas constitucionais e normas subalternas perante a ratio juris, que é a de atribuir certa estabilidade ao processo eleitoral. Mudança por emenda implicaria a mesmíssima instabilidade que repugna ao art. 16". Ibidem, p. 256-257.

a ADI n° 354/DF, julgada em 1990, de se constituir como um complexo ordenado de atos vinculados entre si, que objetivam a recepção da vontade do povo e que se desenvolvem durante as denominadas fases *pré-eleitoral, eleitoral* e *pós-eleitoral.*

De acordo com o voto do Ministro Celso de Mello, em sede da ADI n° 3.685/DF, entendeu-se que a vedação à verticalização alterou a *fase pré-eleitoral*, que se inicia com a realização das convenções partidárias e escolha de candidaturas e estende-se até o momento anterior ao início da votação pelos eleitores. Desse modo, não poderia essa alteração ocorrer sete meses antes da votação, ou seja, da *fase eleitoral* propriamente dita[18].

O Ministro Gilmar Mendes, por sua vez, elencou as consequências práticas a que estariam sujeitas as eleições de 2006 no caso da supressão da verticalização, enquanto alteração do seu *processo eleitoral*, em desrespeito à anterioridade[19]:

> i) se a alteração ocorresse em período inferior a um ano da data da eleição, comprometer-se-ia a própria possibilidade de escolha dos candidatos quanto à filiação partidária, uma vez que a modificação legislativa se daria em momento posterior aos prazos fixados em lei (Lei n° 9.504/1997, art. 9°, caput) para que todos os candidatos a cargos eletivos: (a) requeiram a respectiva inscrição eleitoral ou a transferência de seu domicílio para a circunscrição na qual pretendem concorrer; e (b) estejam com a filiação definitiva deferida pelo respectivo partido político;
>
> ii) se a alteração ocorresse em período inferior a seis meses da data da eleição, afetaria a situação jurídica dos cidadãos-candidatos em momento posterior aos prazos máximos fixados em lei para desincompatibilização dos titulares de cargos públicos eletivos executivos, bem como eventualmente de seu cônjuge ou dos respectivos parentes (consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção), que viessem a concorrer, no território de jurisdição do titular, para a mesma referida eleição subsequente (CF, art. 14, §§ 6°, 7° e 9° c/c Lei Complementar n° 64/1990, art. 1°, incisos II, III e IV e §§ 1° e 3°);
>
> iii) se a alteração ocorresse após 30 de junho do corrente

18. Ibidem, p. 326-327.

19. Ibidem, p. 279-280.

ano, interferir-se-ia na situação jurídica dos candidatos já escolhidos ou preteridos, uma vez que já teria expirado o prazo máximo fixado em lei para realização das convenções partidárias destinadas à escolha dos candidatos, assim como na deliberação sobre as coligações a serem eventualmente realizadas (Lei n° 9.504/1997, art. 8°, caput); e

(iv) por fim, se a alteração ocorresse após 05 de julho deste ano, influenciaria nas próprias possibilidades de atendimento do prazo máximo fixado em lei para a apresentação, à Justiça Eleitoral, dos requerimentos de registro das candidaturas aprovadas pelas convenções partidárias (Lei n° 9.504/1997, art. 11, caput).

Assim, com o acórdão em sede da ADI n° 3.685/DF, restou constitucionalizado o fim da obrigatoriedade da verticalização de candidaturas em coligações partidárias.

No entanto, 15 anos após a decisão, um novo instituto surge a reavivar a discussão sobre a *coerência* nos partidos: a *federação partidária*.

3. A VERTICALIZAÇÃO E AS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS

A Lei Federal n° 14.208, de 28 de setembro de 2021, instituiu a federação partidária, que se constitui como uma agremiação partidária que permite a atuação conjunta de partidos pelo *tempo mínimo de 04 anos*.

A federação possui, como requisito, a *afinidade ideológica*, de modo que os partidos que desejem reunir-se, provisoriamente, devem possuir um conjunto de ideais decisórios e programáticos assemelhados. Isso, no intuito, é de se dizer, de manter uma *coerência* ideológica a essa reunião, que atua como se apenas um partido fosse. Afinal, como dispõe o *caput* do art. 11-A da Lei Federal n° 9.096/1995 — acrescido, justamente, pela Lei das Federações Partidárias: "Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária."

Parece ser nesse intuito que o art. 11-A, § 3°, inc. IV, dispôs que a federação deve possuir abrangência nacional, o que significa dizer, em outros termos, que, necessariamente, devem as

federações ser criadas de modo *verticalizado*, ou seja, de maneira que a reunião provisória entre os partidos, que devem agir como se fossem apenas uma agremiação, não se restrinja a apenas uma circunscrição – possuindo, a *contrario sensu*, âmbito nacional.

De imediato, surge o questionamento de se a federação partidária, ao agir, em ficção, como apenas uma agremiação, não estaria a burlar o que foi constitucionalmente estabelecido a partir da EC n° 52/2006, ou seja, de que, havendo *coligações*, não há a obrigatoriedade da *verticalização* — ou seja, da vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, municipal e distrital.

A dúvida se depreende da combinação entre o próprio *caput* do art. 11-A da Lei Federal n° 9.096/1995, como incluído pela LFP, ao dizer, como mencionado, que a reunião deve agir como se apenas uma agremiação fosse, e do art. 6-A, incluído pela LFP à Lei Federal n° 9.504/1997, que aduziu aplicarem-se às federações:

> 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.

Nesse raciocínio, caso considerada a federação partidária uma *coligação*, flagrante seria a inconstitucionalidade do que dispôs o art. 11-A, § 3°, inc. IV, da Lei dos Partidos Políticos, ou seja, da obrigatoriedade da verticalização das candidaturas de aqueles que sejam candidatos dos partidos que a integrem.

Por um lado, considerando a federação como uma reunião provisória que age como se fosse apenas um partido — submetendo-se, inclusive, às normas que regem as atividades partidárias também, como apenas uma legenda —, há o raciocínio de que essa verticalização não seria do mesmo tipo de aquela anteriormente existente em coligações, porque, justamente, não se trataria de uma união provisória entre partidos, mas da atuação, em ficção, de apenas um, construído pela federação.

Por outro lado, essa ficção pode ser vista como uma forma de turvar o conteúdo a que estabelece o art. 17, § 1°, da CRFB/88, que desobrigou a verticalização em coligações partidárias,

porque não haveria, em essência, uma diferença entre uma *federação* e uma *coligação*.

A *coligação*, que, desde a EC n° 97/2017, apenas é permitida às eleições majoritárias[20], é entendida por Walter Costa Porto como uma *união provisória* que visa a alcançar "o melhor resultado em um escrutínio majoritário"[21].

A *federação*, por sua vez, é a ficção de uma agremiação partidária, composta por dois ou mais partidos políticos, de modo também provisório, cuja atuação conjunta deverá permanecer por, no mínimo, 04 anos.

Diante dos institutos, rememora-se que o art. 17, § 1°, da CRFB/88, traz a coligação como a única forma de *união provisória* prevista.

É nesse contexto que o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) ajuizou a ADI n° 7.021/DF, objetivando a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 1°, 2° e, por arrastamento, 3°, da Lei das Federações Partidárias, em defesa da violação à redação do art. 17, § 1°, da CRFB/88.

Defendeu o PTB que a *federação* é uma *espécie* de *coligação partidária*, à razão de ser, justamente, uma *união provisória* entre partidos. O art. 17, § 1°, da CRFB/88, como visto, apenas previu um tipo de união provisória, a *coligação* – desde a EC n° 97/2017, permitida somente para as *eleições majoritárias*.

Por essa razão, defendeu o Partido que, além de reavivar a obrigatoriedade da verticalização, retirada por meio da EC n° 52/2006, o instituto das federações também possibilitou espécie de coligação em *eleições proporcionais* – o que é inconstitucional.

Embora a federação e a coligação se assemelhem por serem, essencialmente, *reuniões provisórias* entre partidos, também se distanciam sob o fundamento de que as coligações não

20. A EC n° 97/2017 alterou o art. 17, § 1°, da Constituição, retirando a possibilidade da realização de coligações em eleições proporcionais, estabelecendo a atual redação do dispositivo. *Ipsis litteris*: "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."

21. PORTO, W. C. **Dicionário do voto**. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012.

requerem *afinidade ideológica*. De todo modo, é de se dizer que a *finalidade* de ambos os institutos permanece convergente, sendo ela a permissão em se realizar alianças partidárias provisórias em eleições.

Em decisão cautelar, em sede da ADI n° 7.021/DF, de 08 de dezembro de 2021, o Ministro Luís Roberto Barroso entendeu pela distinção entre os institutos a partir de três aspectos[22].

22. "Direito constitucional e eleitoral. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida cautelar. Federação de Partidos Políticos. Lei nº 14.208/2021. Distinção em relação à coligação. Cautelar deferida apenas quanto ao prazo de registro, para preservação da isonomia.
1. A lei questionada – Lei nº 14.208/2021 – alterou a redação da Lei nº 9.096/1995, criando o instituto da federação partidária. Essa nova figura permite a união entre partidos políticos, inclusive para concorrerem em eleições proporcionais (para deputado federal, estadual e vereador). Alegação de vícios de inconstitucionalidade formal e de inconstitucionalidade material.
I. Inexistência de inconstitucionalidade formal
2. O projeto de lei foi iniciado e aprovado no Senado, sob a antiga redação do art. 17, § 1º, da Constituição, que admitia coligação eleitoral inclusive no sistema proporcional. Na sequência, foi remetido à Câmara dos Deputados e aprovado, sob a vigência da nova redação do referido dispositivo, que passou a vedar coligações em eleições proporcionais (EC 97/2017). Daí a alegação de que deveria ter retornado à Casa em que iniciada a tramitação. O argumento, porém, não procede.
3. Nada na Constituição sugere que a superveniência da emenda constitucional referida exigiria o retorno ao Senado Federal do projeto já aprovado pelas duas Casas. O reexame pela Casa iniciadora somente se dá no caso em que o projeto tenha seu conteúdo alterado na Casa revisora (CF, art. 65, parágrafo único), o que não ocorreu. Na Câmara dos Deputados, houve apenas emendas de redação. Cabe observar ainda que: (i) federação partidária e coligação constituem institutos diversos; e (ii) o Congresso Nacional, em sessão conjunta, reunindo o Senado e a Câmara, por maioria absoluta, rejeitou o veto que havia sido aposto pela Presidente da República ao projeto aprovado. Portanto, há inequívoca manifestação de vontade de ambas as Casas Legislativas em relação à matéria.
II. Inexistência de inconstitucionalidade material
4. A federação partidária possui importantes pontos de distinção em relação às coligações, que em boa hora foram proibidas. As coligações consistiam na reunião puramente circunstancial de partidos, para fins eleitorais, sem qualquer compromisso de alinhamento programático. Tal fato permitia, por exemplo, que o voto do eleitor dado a um partido que defendia a estatização de empresas ajudasse a eleger o candidato de um partido ultraliberal. Ou vice-versa. A fraude à vontade do eleitor era evidente.
5. Já a federação partidária, embora assegure a identidade e a autonomia dos partidos que a integram (art. 11-A, § 2º), promove entre eles: (i) uma união estável, ainda que transitória, com durabilidade de no mínimo 4 (quatro) anos (art. 11-A, § 3º, II); (ii) requer afinidade programática, que permita a formulação de estatuto e de um programa comuns à federação (art. 11-A, § 6º, II), e

Em primeiro lugar, entendeu que, ao contrário da coligação partidária, a federação não é uma *união provisória*, mas sim uma *união estável*, ainda que *transitória*, por possuir um tempo mínimo de funcionamento.

Em segundo lugar, ressaltou que a federação tem como requisito a *afinidade ideológica* entre os partidos, o que não é previsto à realização das coligações. Por fim, entendeu que também se dissocia a federação da coligação por aquela *vincular o funcionamento parlamentar* entre os partidos após às eleições — o que não existe nas coligações, que são pactuadas tão-somente no intuito da eleição dos candidatos.

Por não entender a federação como espécie de coligação, o

(iii) vincula o funcionamento parlamentar posterior às eleições (art. 11-A, § 1º). Em tais condições, as federações não implicam transferência ilegítima de voto entre partidos com visões ideológicas diversas e, portanto, não geram os impactos negativos sobre o sistema representativo que resultavam das antigas coligações proporcionais.

6. É possível questionar a conveniência e oportunidade da inovação, que pode retardar a necessária redução do número de partidos políticos no país. Mas essa avaliação, de natureza política, não cabe ao Poder Judiciário. Em juízo cautelar e em exame abstrato da matéria, não se vislumbra inconstitucionalidade. Naturalmente, se no mundo real se detectarem distorções violadoras da Constituição, tal avaliação preliminar poderá ser revisitada. Para isso, no entanto, é imperativo aguardar o processo eleitoral e seus desdobramentos. Por ora, portanto, não é o caso de impedir a experimentação da fórmula deliberada pelo Congresso Nacional.

III. Quebra da isonomia entre a federação e os demais partidos

7. Existe, porém, um problema de quebra de isonomia no tratamento diferenciado dado à federação partidária no que diz respeito ao seu registro perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Partidos políticos têm de fazê-lo até 6 (seis) meses antes das eleições (Lei nº 9.504/1997, art. 4º), sendo que, em relação à federação, a lei ora impugnada estende esse prazo até a data final do período de realização das convenções partidárias. Trata-se de uma desequiparação que não se justifica e que pode dar à federação indevida vantagem competitiva.

IV. Dispositivo

8. Deferimento parcial da cautelar, apenas quanto ao prazo para constituição e registro da federação partidária perante o TSE, e, como consequência: (i) suspender o inciso III do § 3º do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995 e o parágrafo único do art. 6º-A da Lei nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 14.208/2021; bem como (ii) conferir interpretação conforme à Constituição ao caput do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, de modo a exigir que 'para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos.'" BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n° 7.021-MC/DF. Data de julgamento: 08 dez. 2021. Ministro-Relator: Luís Roberto Barroso. **Diário Oficial da União,** Brasília, 10 dez. 2021.

Ministro não discutiu todos os pontos de inconstitucionalidade material levados pelo Partido à ADI, não se pronunciando, portanto, quanto ao retorno de uma *verticalização* das candidaturas por meio das federações, o que afrontaria, de acordo com o PTB, os princípios *federativo*, *democrático* e da *autonomia partidária*, este último previsto, inclusive, pelo art. 17, § 1°, da CRFB/88.

Por outro lado, entendendo a necessidade de conferir o mesmo tratamento dado aos partidos políticos às federações partidárias — à luz do que previu, sobretudo, o art. 6-A, incluído pela LFP à Lei Federal n° 9.504/1997 —, o Ministro decidiu pela exigência em estabelecer que o prazo para o registro dos estatutos das federações se dê no mesmo que o aplicado para o registro dos estatutos dos partidos, contrariamente ao que havia disposto o art. 11-A, § 3°, inc. III, que previu ser até a data final do período de realização das convenções partidárias — 02 meses antes das eleições.

A decisão do Ministro Luís Roberto Barroso foi referendada pelo Plenário em 09 de fevereiro de 2022[23]. Nesta decisão, entendeu-se que, para as eleições de 2022, em razão da demora da Corte no julgamento da situação das federações, o prazo seria, excepcionalmente, até 31 de maio — data sugerida pelos partidos.

A ADI, portanto, entendeu constitucional o instituto da federação partidária, dissociando-o das coligações e tornando, então, obrigatória, uma *coerência* por todas as circunscrições eleitorais entre os partidos, isto em razão da abrangência nacional

23. "O Tribunal, por maioria, referendou a cautelar deferida parcialmente, apenas para adequar o prazo para constituição e registro das federações partidárias e, nesse sentido: (i) suspendeu o inciso III do § 3º do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995 e o parágrafo único do art. 6º-A da Lei nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 14.208/2021; bem como (ii) conferiu interpretação conforme à Constituição ao *caput* do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, de modo a exigir que, para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos; (iii) ressalvadas as federações constituídas para as eleições de 2022, as quais deverão preencher tais condições até 31 de maio de 2022. Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski, que negavam o referendo, e o Ministro Nunes Marques, que divergia em maior extensão, negando o referendo e concedendo cautelar para suspender a eficácia da Lei 14.208/2021." BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na ADI n° 7.021-MC/DF. Data de julgamento: 09 fev. 2022. Ministro-Relator: Luís Roberto Barroso. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 fev. 2022.

da reunião realizada nos termos de uma federação.

Entretanto sustenta-se, por estas linhas, que, embora a federação tenha características distintas de aquelas havidas pelas coligações, como entendidas pelo art. 6° da Lei n° 9.504/1997 — até mesmo as suscitadas pelo Ministro Luís Roberto Barroso — não há *finalidade* diversa que aquela da *união provisória* entre os partidos. Por isso, entende-se como incognoscível a distinção entre a referida *união provisória* e uma *união estável transitória*, como nomeada pelo Ministro.

O que aparenta, em verdade, é haver a ocultação de coligações por uma ficção, que entroniza o retorno da possibilidade de uniões provisórias entre partidos em *eleições proporcionais* e da obrigatoriedade da *verticalização*, tanto em eleições proporcionais quanto em majoritárias — todas matérias vedadas, de forma literal, pelo art. 17, § 1°, da CRFB/88.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, a verticalização de candidaturas, enquanto característica obrigatória em federações partidárias, se depreende do requisito de abrangência nacional das federações, disposto pelo art. 11-A, § 3°, inc. IV, da Lei dos Partidos Políticos. É, como afirmado, contrária ao conteúdo do art. 17, § 1°, da CRFB/88, que proíbe a obrigatoriedade da verticalização em coligações partidárias.

É certo que as coligações e as federações possuem características distintas. Quanto aos atributos que distinguem uma coligação de uma federação, destaca-se: (i) a necessidade, às federações, da *afinidade ideológica* entre os partidos e (ii) a sua *superveniência à fase eleitoral*, já que os partidos devem atuar conjuntamente pelo tempo mínimo de 04 anos.

Apesar de as coligações e as federações possuírem diferentes características, possuem a mesma *finalidade* de estabelecer *uniões provisórias* entre partidos. Nesse sentido, questionável a distinção feita pelo Ministro Luís Roberto Barroso na ADI n° 7.21-MC/DF, de não ser a federação uma *união provisória*, mas sim uma *união estável transitória*, já que requer a aludida atuação conjunta pelo tempo mínimo de 04 anos — o que não seria o caso de uma coligação, realizada a fim de perdurar somente durante as eleições.

Entendeu-se, pelas linhas acima, como coerente o argumento proposto pelo PTB, em sede da ADI, de que a federação se constitui como uma *espécie* de *coligação partidária*, porque dispõe, justamente, da mesma *razão de ser* ou *finalidade* de construir alianças partidárias de modo provisório.

A sua caracterização, assim, como uma *espécie* de *coligação*, de acordo com a classificação do Partido — ou mesmo como um tipo de união provisória —, afronta os princípios *federativo, democrático* e da *autonomia partidária*, porque prevê, a despeito do conteúdo a que dispõe o art. 17, § 1°, da CRFB/88, o retorno da *verticalização*, mitigando a autonomia dos partidos em adaptar a sua atuação frente aos diferentes contextos regionais que influenciam na composição da situação política das distintas regiões do país. Além, é claro, de possibilitar uma *união provisória* novamente em *eleições proporcionais*, também em contrariedade ao que estabelece o texto constitucional desde a EC n° 97/2017.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Câmara dos Deputados.** Projeto de Lei n° 6.256/2002. Estabelece interpretação autêntica do art. 6º da Lei nº 9504, de 1997. Câmara dos Deputados, Brasília, 12 mar. 2002. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1279906. Acesso em: 27 fev. 2022.

_____. Lei n° 14.208, de 28 de setembro de 2021. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 set. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14208.htm. Acesso em: 27 fev. 2022.

_____. Lei n° 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 27 fev. 2022.

_____. Lei n° 9.095, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3°, inciso

V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União,** Brasília,20 set. 1995. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 27 fev. 2022.

_____. Lei n° 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União,** Brasília, 1° out. 1997. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 27 fev. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI n° 2.626/DF e ADI n° 2.628/DF. Ministro-Relator: Sydney Sanches. Ministra-Relatora para o Acórdão: Ellen Gracie. Data de julgamento: 18 abril 2002. **Diário Oficial da União,** Brasília, 05 mar. 2004.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI n° 3.685/DF. Data de julgamento: 22 mar. 2006. Ministra-Relatora: Ellen Gracie. Brasília, **Diário Oficial da União**, 10 ago. 2006.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI n° 7.021-MC/DF. Data de julgamento: 08 dez. 2021. Ministro-Relator: Luís Roberto Barroso. **Diário Oficial da União,** Brasília, 10 dez. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. Referendo na ADI n° 7.021-MC/DF. Data de julgamento: 09 fev. 2022. Ministro-Relator: Luís Roberto Barroso. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 fev. 2022.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta n° 715/DF. Data de Julgamento: 26 fev. 2002. Ministro-Relator Jacy Garcia Vieira. **Diário da Justiça,** Brasília, 15 mar. 2002.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE n° 21.002, de 26 de fevereiro de 2002. **Diário da Justiça**, Brasília, 15 mar. 2002.

GOMES, J. J. **Direito eleitoral.** São Paulo: Atlas, 2020.

PORTO, W. C. **Dicionário do voto.** Rio de Janeiro: Lexikon, 2012.

A constitucionalidade da verticalização regional das candidaturas nas federações partidárias: uma análise à luz da construção jurisprudencial do TSE e do STF

Guilherme de Salles Gonçalves*

* **GONÇALVES, Guilherme de Salles.** Professor de Pós-Graduação em Direito Eleitoral na EJE-TRE/PR e de Direito Eleitoral e Público na Universidade Estadual de Londrina (UEL). Advogado. Ex-Presidente (2008/2009 e 2013/2014) e fundador do Instituto Paranaense de Direito Eleitoral (IPRADE). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral (IBRADE). Membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

Sumário:

1. Introdução;
2. Histórico e perspectiva constitucional de regulamentação dos partidos políticos;
3. A interpretação do Tribunal Superior Eleitoral sobre a extensão do caráter nacional e da autonomia partidária no caso da verticalização das coligações;
4. Os limites à autonomia partidária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a constitucionalidade da verticalização das federações partidárias;
5. Conclusão;
6. Referências bibliográficas.

Resumo:

Ao instituir a figura jurídica das Federações Partidárias, a Lei 14.208/21 determinou que a união de dois ou mais partidos deve ter duração mínima de quatro anos e abrangência nacional. Ao verticalizar a formação e atuação, a legislação impede que os diretórios estaduais, distritais ou municipais participem de coligação majoritária sem os outros integrantes da Federação ou atuem de maneira isolada nas disputas por cargos proporcionais. Essa previsão legislativa foi contestada no Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.021, que questiona, dentre outros fundamentos, a violação à autonomia partidária. Entretanto, ao analisar a compreensão doutrinária e jurisprudencial, é possível verificar a adequação do dispositivo à Constituição Federal, visto que a legislação garante plena autonomia do órgão diretivo nacional na deliberação sobre a formação da Federação Partidária, cujo poder de decisão faz parte do conteúdo constitucionalmente predeterminado de autonomia institucional. A partir do momento em que se efetiva a deliberação pela união e o pedido de registro é deferido, os partidos passam a atuar como se fossem uma única agremiação, verticalizando a atuação eleitoral e parlamentar em todos os âmbitos (federal, estadual ou distrital e municipal), o que não viola a autonomia partidária, pois se trata de aspecto externo e com relação ao processo eleitoral, conforme premissas estabelecidas na ADI nº 1.407.

Palavras-chave:

Federações Partidárias; verticalização; autonomia partidária; caráter nacional; coligações eleitorais; partidos políticos.

1. INTRODUÇÃO

A efetividade dos regimes democráticos está diretamente atrelada à garantia de que a pluralidade existente na sociedade tenha uma forma de expressão e correlação institucional no sistema político, possibilitando que as expressões e posições sejam representadas nas instituições do Estado, principalmente no Poder Legislativo que, nas democracias contemporâneas, tem como função precípua representar as diferentes vertentes ideológicas existentes. Essa multiplicidade de visões e perspectivas sociais no exercício do poder somente é possível, dentre outros elementos, por meio de eleições livres, periódicas e justas, que expressem diretamente a preferência dos cidadãos.

É nesse contexto que se destaca a importância dos partidos políticos, atuando como intermediários entre a vontade popular e a representação nas instituições públicas quando do exercício da democracia representativa. Entretanto, o protagonismo das entidades partidárias somente se efetivou na maioria dos países após as duas grandes guerras do século XX, quando se tornaram personagens centrais na integração entre os órgãos de representação e de governo.[1] Mais recentemente, a negação da política e a ascensão do populismo iliberal, em conjunto com as deficiências dos partidos políticos sobretudo no que pertine à sua capacidade de organização e representação da sociedade, acentuaram uma grave crise desse modelo de exercício da democracia e da representação, resultando em insegurança sobre o futuro das organizações partidárias e da própria democracia.[2] Não poucos chegam a preconizar a obsolescência dos modelos democráticos baseados na representação partidária[3]; outros,

1. GRACIA, Jaime Fernando Cárdenas. **Partidos políticos y democracia.** Cidade do México: Instituto Federal Electoral, 2001. p. 09.

2. FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e partidos em crise:** a busca por respostas. Curitiba: Íthala, 2020. p. 220.

3. Para Manuel Castells há uma crise de legitimidade do Estado-Nação, no qual se acrescenta a falta de credibilidade do sistema político: "fundamentado na concorrência aberta entre partidos, capturados na arena da mídia, reduzido a lideranças personalizadas, dependentes de sofisticados recursos de manipulação tecnológica, induzido a práticas ilícitas para obtenção de fundos de campanhas, conduzido pela política de escândalo, o sistema partidário vem perdendo seu apelo e confiabilidade e, para todos os efeitos, é considerado um resquício burocrático destituído de fé pública." CASTELLS, Manuel. **O poder da**

ainda, colocam em xeque a sobrevivência da própria democracia enquanto forma de organização da gestão do Estado.

No Brasil, a perspectiva não é diferente, e é impossível não admitir que as críticas continuam atuais, principalmente em razão do arranjo estrutural que combina presidencialismo, sistema proporcional e multipartidarismo, também conhecido como presidencialismo de coalização.[4] As reações já tiveram como (inadequado) berço o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal, com a instituição de Fidelidade Partidária obrigatória, posteriormente incorporada à Lei dos Partidos Políticos. E também em razão deste cenário, o Congresso Nacional vem tentando promover alterações legislativas, objetivando sanar algumas deficiências no sistema político, destacando-se, entre elas, a Emenda Constitucional nº 97, que proibiu as coligações eleitorais proporcionais e instituiu novos regramentos para acesso aos recursos públicos e ao tempo no rádio e na televisão. Mais recentemente, os parlamentes aprovaram a Lei nº 14.208/21, que cria a figura jurídica das Federações Partidárias.

Em razão desse contexto, o propósito do estudo, consequentemente, é analisar o histórico jurisprudencial e legislativo que possui impacto sobre a verticalização das Federações Partidárias. Para isso, em um primeiro momento, será realizada a análise da perspectiva histórica e constitucional de regulamentação dos partidos políticos. Posteriormente, busca-se verificar o caminho percorrido entre a verticalização e a flexibilização das

---

identidade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001. p. 402.

4. Sobre o tema, destacam-se os ensinamentos de Paulo Ricardo Schier: "O presidencialismo de coalizão é, ao mesmo tempo, como se disse, um arranjo institucional e um modo de comportamento do presidencialismo. Trata-se de um arranjo institucional que combina presidencialismo, multipartidarismo, sistema proporcional com lista aberta para eleições no parlamento e federalismo. É uma combinação encontrada em poucas democracias e que, de partida, é problemática. Por um lado a combinação de multipartidarismo e sistema proporcional de eleição gera composições parlamentares fragmentadas. Em democracias consolidadas que adotam esta combinação os partidos políticos, em geral, não conseguem obter mais do que 20% das vagas do Poder Legislativo. Por outro lado, o presidencialismo demanda que o chefe do Poder Executivo tenha apoio do parlamento para implantar a sua agenda e suas políticas mas, em face de um legislativo fragmentado, as relações tendem a ser conflituosas. A combinação desses elementos determina desde o início a emergência de uma relação potencialmente tensional entre os poderes." SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 20, n. 20, 2016. p. 254-255.

coligações, bem como sua posterior proibição nas eleições proporcionais. Por fim, o núcleo do presente trabalho se concentra no terceiro tópico, relacionado à eficácia vertical das Federações Partidárias nas coligações formadas em âmbito estadual, distrital ou municipal, verificando a constitucionalidade da disposição a partir da construção doutrinária e jurisprudencial do princípio da autonomia partidária.

2. HISTÓRICO E PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DE REGULAMENTAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos, que, no início da sua existência, já foram definidos como – ou para alguns autores, decorreram de – "facções", ganharam novas nomenclaturas e funções ao longo da história. No decorrer dos anos, foram compreendidos muitas vezes como um "mal necessário" e, posteriormente, foram institucionalizados através de um conjunto de princípios atrelados ao exercício da representação da população no meio político. Mais recentemente passaram a ser concebidos como uma forma de organização indispensável ao funcionamento da democracia.[5] José Tezanos e César Luena, em importante obra, ressaltam que a desqualificação inicial dos partidos atrasou a consolidação dos regimes representativos, mas a associação com outras garantias fundamentais, como a liberdade de expressão, a autonomia e o pluralismo, contribuiu na consolidação das entidades partidárias e do próprio regime democrático.[6]

Em sua definição, Fernando de Castro Faria dispõe que as agremiações partidárias se qualificam como componente essencial ao sistema político e, a partir dos seus filiados, representam os interesses sociais e disputam espaços de poder.[7] Na compreensão de Vânia Aieta, os partidos políticos são "corpos intermediários da sociedade", representando parcelas do eleitorado

5. FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e partidos em crise: a busca por respostas.** Curitiba: Íthala, 2020. p. 220.

6. TEZANOS, José Félix; LUENA, César. **Partidos políticos, democracia y cambio social.** Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2022. p. 11.

7. FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e partidos em crise: a busca por respostas.** Curitiba: Íthala, 2020. p. 220.

e objetivando o controle do poder político.[8] Por fim, Raúl Morodo e Pablo Cueva afirmam de maneira complementar que as organizações partidárias podem ser compreendidas como protagonistas da vida política contemporânea, fornecendo sentido para as normas e instituições que fazem parte da democracia, concluindo, sobretudo em sistemas em que os parlamentos exercem papel central no exercício do poder, que vivemos em um Estado de Partidos.[9] Já defendemos, em acordo com diversos autores, que esse é exatamente o caso do Brasil.

Apesar das críticas e deficiências que acompanham os partidos políticos desde a sua origem[10], é inegável que

8. AIETA, Vânia Siciliano. **Partidos Políticos:** Estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006. p. 17.
No mesmo sentido, o Ministro Alexandre de Moraes, no voto proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2530, destacou a importância das agremiações partidárias: "A democracia brasileira é, corretamente – e assim foi a opção do legislador constituinte – uma democracia de partidos. O sistema representativo como um todo, na forma em que instituído pela Constituição Federal, confere inegável posição de destaque aos partidos políticos, ao estabelecer, entre outras disposições, o voto proporcional para a eleição parlamentar, bem como ao afastar o modelo de candidatura avulsa e impor, como condição de elegibilidade, a filiação partidária (art. 14, § 3º, V, da CF)." BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.530. Relator: NUNES, Marques. **Portal STF**, 2021.

9. MORODO, Raúl; CUEVA, Pablo Lucas Murillo de la. **El ordenamiento constitucional de los partidos políticos**. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001. p. 09-10.

10. Por mais que a origem dos partidos políticos esteja atrelada à democracia representativa, outras formas similares de união de grupos sociais existiram ao longo da história, o que é sintetizado por José Tezanos e César Luena: "Los partidos políticos son una realidad histórica bastante reciente. Su aparición se encuentra ligada al surgimiento de la democracia moderna. Ello no significa, sin embargo, que con anterioridad no hayan existido pugnas y enfrentamientos entre unos y otros grupos sociales. En la Grecia clásica se dieron divisiones entre los seguidores de unas y otras escuelas y unos y otros personajes de relieve, al igual que en Roma, en donde los enfrentamientos entre patricios y plebeyos llegaron a alcanzar una significativa intensidad. De igual manera, la historia nos ilustra sobre los enfrentamientos de las facciones que surgieron en la Edad Media en Alemania a la muerte del emperador Enrique V (güelfos y gibelinos), o los grupos políticamente organizados de las repúblicas italianas del Renacimiento, o de la Inglaterra del siglo XVII (niveladores, cavadores, etc.), por no mencionar los famosos clubs que aparecieron al calor de la Revolución Francesa (los girondinos, los jacobinos, los iguales, etc.)." TEZANOS, José Félix; LUENA, César. **Partidos políticos, democracia y cambio social.** Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México. 2022, p. 39.

desempenharam importantes funções no regime democrático ao longo das últimas décadas. E por mais que o cenário atual tenha alterado algumas dessas premissas, fato é que continuam exercendo papéis essenciais como articulares e aglutinadores dos interesses sociais perante os órgãos de representação. Nesse contexto, é inegável que as entidades partidárias também podem até desempenhar certas funções em regimes autoritários – basta lembrar, por exemplo, o bipartidarismo da Ditadura Militar brasileira, ou os regimes de partido único –, mas é na democracia que suas atribuições se destacam, à medida que, ao possibilitar a formação de diferentes partidos, torna-se possível o debate sobre temas nacionais e sociais em detrimento de aspectos particulares de determinados indivíduos. Não desconhecendo as críticas e as dificuldades atuais, Jaime Gracia defende que os partidos políticos, quando possuem pluralidade e condições de luta política em igualdade, são os melhores aglutinadores das percepções sociais e garantidores do regime democrático.[11]

Como sintetiza Marcelo Peregrino Ferreira, as agremiações partidárias são "peças fundamentais no funcionamento do regime democrático", inexistindo nas democracias ocidentais algum país que não os tenha como parte fundamental e indispensável para sua organização política e operacionalidade concreta.[12] A partir dessa compreensão, as entidades partidárias são essenciais; sem as quais não é possível falar em meios igualitários e eficientes de exercício dos direitos políticos na democracia representativa, à medida que seu núcleo se constitui na garantia dos cidadãos de se associarem livremente, buscando defender seus interesses e perspectivas sociais, bem como de concorrer aos cargos representativos.[13]

Essa perspectiva foi a adotada pela Constituição Federal de 1988, que rompeu com a regulamentação organicista dos partidos, deixando os partidos políticos de serem considerados órgãos de colaboração do Estado, até internamente submetidos a um

11. GRACIA, Jaime Fernando Cárdenas. **Partidos políticos y democracia.** Cidade do México: Instituto Federal Electoral, 2001. p. 11-12.

12. FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **Da Democracia de Partidos à Autocracia Judicial.** Florianópolis: Habitus, 2020. p. 44.

13. TEZANOS, José Félix; LUENA, César. **Partidos políticos, democracia y cambio social.** Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2022. p. 105.

regime jurídico-administrativo com controle da Justiça Eleitoral, e passaram a atuar como intermediários da vontade popular, com regime jurídico da pessoa jurídica comum.[14] Esse cenário demonstra que as entidades partidárias, com o processo de redemocratização, passaram a desempenhar função essencial na gestão do sistema democrático representativo brasileiro, com prerrogativas e deveres específicos, e passaram a atuar como a instituição detentora do monopólio de lançamento de candidaturas e representação das tendências políticas na democracia brasileira – não se admite, a rigor, candidaturas avulsas em nosso sistema constitucional, ainda que a questão permaneça com alguma polêmica no Supremo Tribunal Federal.[15] Nesse sentido, é indispensável compreender que nosso sistema democrático representativo optou por se constituir num Estado de Partidos.[16]

Tanto é que a Constituição reservou o capítulo V do Título II aos partidos políticos, dispondo no art. 17 que 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", ressaltando quatro premissas principais em seus incisos. A primeira é o caráter nacional, que se relaciona diretamente ao tema de estudo do presente trabalho, em razão das condições estabelecidas

14. Em relação à natureza jurídica dos partidos políticos, Ana Claudia Santano destaca a existência de três perspectivas distintas. Enquanto a primeira defende a necessidade de serem tratados como órgãos públicos, a segunda corrente dispõe se tratarem de associações de direito privado. A terceira perspectiva defende uma posição hibrida, constituindo os partidos associações de direito privado, mas com privilégios e deveres que outras pessoas jurídicas normais não dispõem. SANTANO, Ana Cláudia. **O financiamento da política:** teoria geral e experiências no direito comparado. 2 ed. Curitiba: Íthala, 2016. p. 27.
No mesmo sentido, Orides Mezzaropa, salientando o modelo hibrido, afirma que os partidos são figuras jurídicas de direito privado, mas que, em razão da função que exercem na democracia, tornam-se executores privados de funções públicas. MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 266.

15. Isso porque a matéria é tema de Recurso Extraordinário (RE) 1.238.853 junto ao Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Ministro Luis Roberto Barroso, com repercussão geral reconhecida.

16. GONÇALVES, Guilherme de Salles et al. Regime constitucional dos partidos políticos. *In:*CLÈVE, Clémerson Merlin. **Direito Constitucional Brasileiro:** Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 1129.

para a formação das Federações Partidárias. O inciso II trata da proibição expressa ao recebimento de recursos financeiros de governo estrangeiro ou de entidade subordinada. A terceira premissa envolve a necessidade de prestação de contas à Justiça Eleitoral e, por último, o inciso IV determina o funcionamento parlamentar em consonância com o disposto na legislação.[17]

De maneira especifica em relação ao caráter nacional, o tema se origina na Constituição de 1946, que dispõe sobre a necessidade de o funcionamento dos partidos políticos estar em consonância com o regime democrático, a pluralidade partidária e os direitos fundamentais, além de tornar a determinar a obrigatoriedade de possuírem amplitude nacional.[18] A referida previsão inicialmente objetivava impedir a estadualização da política nacional, comum até a Primeira República,[19] mas depois incluiu também a necessidade de um programa político-partidário que contemplasse propostas vinculadas ao território brasileiro.[20]

Nesse contexto, Valter Carvalho e John Freitas defendem uma concepção jurídica constitucional sobre o caráter nacional, dispondo que essa exigência está atrelada exclusivamente ao apoio eleitoral para fins de registro perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), haja vista a previsão estabelecida no artigo 7º, §1º da Lei nº 9.096/95.[21] Com base nessa compreensão,

17. 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: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

18. MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 209.

19. GONÇALVES, Guilherme de Salles et al. Regime constitucional dos partidos políticos. *In:* CLÈVE, Clémerson Merlin. **Direito Constitucional Brasileiro:** Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 1130.

20. MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 250.

21. Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral. [...] § 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o

salientam 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".[22]

Em sentido oposto, Ana Pinheiro e Marilene Carvalho defendem uma visão substancial do caráter nacional, dispondo que a previsão constitucional tem como escopo garantir a estruturação de um sistema partidário que tenha como base a unidade nacional, com programas e ideologias abrangendo a sociedade brasileira.[23] De maneira complementar, Krauser dispõe que o caráter nacional se verifica a partir da disseminação partidária pelo território nacional e com presença nas diversas instâncias de poder.[24] Frise-se que a interpretação dos limites e das características do instituto da federação partidária demanda, como premissa indispensável, o sólido conhecimento desses princípios essenciais do regime constitucional dos partidos políticos brasileiros.

Com base nessa compreensão, é possível constatar a completa desvinculação – verdadeira independência ideológica e de gestão, ressalvado o dever de prestação de contas – entre os partidos políticos e o Estado, vigorando no sistema constitucional brasileiro o princípio jusfundamental de autonomia e liberdade de criação e estruturação das entidades partidárias. Ao elencar essas premissas em capítulo específico, a Constituição Federal rompeu com as restrições existentes no período ditatorial, possibilitando às agremiações partidárias a definição da

---

apoiamento de eleitores não filiados ao partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

22. CARVALHO, Valter Rodrigues de; FREITAS, John dos Santos. O caráter nacional dos partidos políticos no brasileiro eleitoral brasileiro. **Cadernos de Pesquisa em Ciência Política**, v. 3, n. 1, 2014. p. 17.

23. PINHEIRO, Ana Cláudia Duarte; CARVALHO, Marilene de. Preceito constitucional do caráter nacional dos partidos políticos e a verticalização das coligações. **Revista de Direito Público,** v. 2, n. 1, jan./abr., 2007. p. 178.

24. 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, Silvana; SCHMITT, Rogério. **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. Rio de janeiro: Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, Ed. Unesp, 2005.

sua estrutura, organização e funcionamento (art. 17, §1º) e impedindo que haja qualquer tipo de controle externo para além daqueles de obrigatório atendimento, mas claramente dispostos nos incisos destacados.[25]

Nesse sentido, apesar da liberdade à criação e organização partidária, a Constituição impôs o controle qualitativo aos partidos políticos, exigindo o respeito dos princípios constitucionais básicos, os quais devem, necessariamente, integrar a estrutura de todas as agremiações partidárias.[26] Em conjunto com essa classificação, José Afonso da Silva apresenta também formas de controle financeiro e quantitativo, os quais se encontram presentes na Constituição e na legislação infraconstitucional.[27]

O controle financeiro pode ser compreendido como limitações à apropriação de recursos financeiros, impondo aos partidos políticos que somente recebam ou utilizem valores das fontes indicadas.[28] Sobre esse aspecto, a Constituição restringe a possibilidade de recebimento de recursos oriundos de entidades ou governos estrangeiros, além de impor o dever de prestação de contas. Mais recentemente, a EC nº 117 inseriu novos controles nos §§ 7º e 8º do art. 17 da Constituição, determinando que as agremiações apliquem 5% dos recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como transfiram no mínimo 30% dos valores públicos recebidos para campanhas de mulheres.[29] Além do controle imposto pela

25. GONÇALVES, Guilherme de Salles et al. Regime constitucional dos partidos políticos. *In:* CLÈVE, Clémerson Merlin. **Direito Constitucional Brasileiro:** Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 1133.

26. NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo político:** subsídios para análise dos sistemas partidários e eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal. Curitiba: Juruá, 2007. p. 156.

27. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 409.

28. PEREIRA, Daniel Queiroz; COSTA, Larissa Camargo. Financiamento de campanha e fundo partidário: análise à luz da "democracia interna" dos partidos políticos. **Revista Quaestio Iuris,** v. 04, n. 01, 2011. p. 227.

29. Art. 17. [...] § 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários.

legislação, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4650, proibiu o recebimento de recursos financeiros oriundos de pessoas jurídicas.[30]

Por fim, o controle quantitativo tem relação com as limitações impostas pela legislação que restringem a expansão dos partidos que não atingirem certas condições durante o seu funcionamento.[31] Por mais que a Constituição não tenha inicialmente imposto nenhum tipo de controle, o tema foi abordado pelo Congresso Nacional em dois momentos distintos. A primeira tentativa de inclusão da cláusula de desempenho ocorreu por meio do art. 13 da Lei nº 9.096/95, mas o tema chegou ao Supremo Tribunal Federal, que julgou procedente as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1351 e 1354, dispondo que a previsão seria incompatível com a Constituição.[32] Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 97 alterou o art. 17, §3º da Constituição para instituir novas limitações aos partidos que não atingirem os requisitos estabelecidos, cuja normativa segue vigente.[33]

---

§ 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário.

30. BRASIL. Suprem Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650**. Relator: FUX, Luiz. Julgamento em 17 de setembro de 2015. **Portal STF**, 2015.

31. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 409.

32. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351. Relator: AURÉLIO, Marco. Julgamento em 07 de dezembro de 2006. **Portal STF**, 2006.

33. Art. 17. [...] § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

3. A INTERPRETAÇÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL SOBRE A EXTENSÃO DO CARÁTER NACIONAL E DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA NO CASO DA VERTICALIZAÇÃO DAS COLIGAÇÕES

A coligação partidária, também conhecida como aliança ou coalização, pode ser definida como a união temporária de dois ou mais partidos objetivando apoiar o mesmo candidato para um cargo eletivo, no caso das eleições majoritárias, e a formação de uma lista eleitoral conjunta, no caso das eleições proporcionais – mas sempre para uma eleição e circunscrição apenas, e cujo prazo institucional de vigência circunscreve-se ao da eleição para a qual foi formada. Essa vinculação tem como consequência a impossibilidade de as entidades partidárias atreladas à aliança registrarem outros candidatos ao cargo em questão no mesmo processo eleitoral.[34] No Brasil, a figura jurídica das coligações surgiu por meio do Decreto nº 21.076/32, que instituiu o sistema de representação proporcional, possibilitando que dois ou mais partidos firmassem aliança com finalidade estritamente eleitoral.[35] Essa previsão normativa foi extinta com o Golpe Militar de 1964, mas voltou ao sistema normativo com a redemocratização do país e foi regulamentada pelo art. 6º da Lei nº 9.504/97.[36]

De maneira específica em relação à verticalização das alianças partidárias nos pleitos eleitorais, a controvérsia não é recente e perpassa por diferentes momentos jurídicos e políticos que

34. MÉNDEZ, René Casoluengo. Sistema uniforme de coaliciones para las elecciones federales y locales. **Justicia Electoral,** n. 20, v. 01, Jul./Dez, 2017. p. 253.

35. FRANÇA, Edna Cristina Vitor. **O Tamanho da Coligação Partidária influencia no desempenho eleitoral do candidato?** Uma análise das Coligações Partidárias nas eleições majoritárias para prefeito nas capitais brasileiras. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de filosofia e ciências humanas, Universidade Federal de Pernambuco, 2013. p. 30.

36. Na redação original e que vigorou até a promulgação da Emenda Constitucional nº 97/17, era possível a formação de coligações para todos os cargos eletivos: "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.". Entretanto, conforme será detalhado abaixo, em razão da alteração promovida na Constituição, o Congresso Nacional também promoveu a modificação do respectivo dispositivo, passando a vigorar a seguinte redação a partir da Lei nº 14.211/21: "Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária."

são fundamentais para compreender o caminho que, em nossa proposta, deve ser trilhado na interpretação da Lei nº 14.208/21. Esse contexto tem início em 2001, quando alguns Deputados Federais, em nome do diretório nacional do Partido Democrático Trabalhista (PDT), realizaram consulta ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) indagando se a previsão estabelecida no art. 6º da Lei nº 9.504/97 possibilitaria que um determinado partido que tivesse candidato à Presidente da República, no mesmo pleito, poderia formalizar alianças nos estados com outras agremiações que também disputassem o cargo no Poder Executivo Federal.

Após debates, o TSE, por maioria de votos, vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo Teixeira, respondeu negativamente ao questionamento, dispondo que as entidades partidárias deveriam formalizar alianças regionais em conformidade com a coligação estabelecida para a Presidência da República.[37] Em complementação ao questionamento, foi aprovada a Resolução nº 20.993, que tratava da escolha e do registro das candidaturas para o pleito de 2002, dispondo expressamente no art. 4º, §1º que:

> Os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato/a à eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador/a de estado ou do Distrito Federal, senador/a, deputado/a federal e deputado/a estadual ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato/a à eleição presidencial.

Na resposta à aludida consulta, os Ministros salientaram três aspectos para concluírem pela necessidade de verticalização das coligações. O primeiro deles está relacionado com a Consulta nº 382/98, quando se entendeu que os partidos políticos integrantes da coligação majoritária somente poderiam formar alianças

37. Consulta. Coligações. Os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador de estado ou Distrito Federal, senador, deputado federal e deputado estadual ou distrital com outros partidos políticos que tenham, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial. Consulta respondida negativamente. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 715. Relator: VIEIRA, Garcia. Julgamento em 26 de fevereiro de 2002. **Portal STF**, 2002.

proporcionais entre si, mesmo que nem todas as agremiações vinculadas à eleição majoritária participassem. Ou seja, essa compreensão afastou a possibilidade de união de tais entidades partidárias com outras que não estivessem vinculadas da disputa majoritária nacional conjuntamente.

Em relação ao segundo fundamento, o Ministro Nelson Jobim defendeu que a expressão "mesma circunscrição", prevista no art. 6º da Lei nº 9.504/97, deveria ser interpretada a partir da regra hermenêutica de que a legislação não dispõe de expressões inúteis, ampliando a relação entre as alianças partidárias nacionais e estaduais e impedindo a formação de coligações distintas. Em sentido oposto, o Ministro Sepúlveda Pertence, na sua declaração de voto, salientou que o fato de as eleições federais e estaduais ocorrerem na mesma data é mera coincidência e não afasta a independência jurídica das circunscrições, o que possibilitaria a formação de coalizões distintas.

Por fim, o terceiro fundamento tem relação com a previsão disposta no art. 17, inc. I da Constituição, que estabelece o caráter nacional dos partidos políticos. Sobre esse apontamento, o TSE entendeu que, por possuírem amplitude nacional, as entidades partidárias não poderiam formar alianças eleitorais diferentes no âmbito federal e estadual, sob pena de perder sua coerência nas coligações regionais.

Defendendo essa perspectiva, o Ministro Nelson Jobim salientou que o caráter nacional dos partidos foi uma escolha constitucional para lutar contra "vícios regionalistas que vêm do início da República" e que "é o caminho para o fortalecimento dos partidos, como instrumentos nacionais da democracia brasileira". Em perspectiva oposta, o Ministro Sepúlveda Pertence defendeu que constitui resíduo autoritário impor a verticalização, violando a autonomia das organizações partidárias com a imposição de um "grau preordenado de maior ou menor centralização política".

A compreensão sobre a verticalização foi alvo de diferentes interpretações doutrinárias. Emerson Oliveira defende a decisão do Tribunal Superior Eleitoral, dispondo que a verticalização valoriza as ideologias dos partidos, resgatando posicionamentos estatutários que não estariam em sintonia com os acordos regionais. Por fim, salienta o caráter nacional dos partidos, o que impediria qualquer interpretação que não fosse a

verticalização das alianças partidárias.[38] Em outra perspectiva, Monica Caggiano afirma que a verticalização constitui restrição ao cidadão e à sociedade, assim como afronta à autonomia das entidades partidárias e dos candidatos, interferindo na liberdade de apresentação das candidaturas.[39]

A repercussão no meio político foi imediata e resultou na formulação de diferentes frentes de atuação no Poder Judiciário e em projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional. Inicialmente, alguns partidos ajuizaram as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.626 e 2.628, questionando a disposição estabelecida no §1º do art. 4º da Resolução nº 20.993/02. Na petição inicial, defenderam a inconstitucionalidade por vulneração ao princípio da autonomia partidária (artigo 17, inc. I, da Constituição) e ao princípio da anualidade (art. 16 da Constituição). Após debates, o STF decidiu, por maioria de votos, não conhecer dos pedidos, afirmando que a Resolução emitiu ato interpretativo, mas não gerou inovação jurídica, afastando o argumento de que teria havido invasão da competência do Congresso Nacional.[40]

38. OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de. Ativismo judicial e o papel das cortes constitucionais nas correções de rota da crise da democracia representativa. **ARGUMENTUM - Revista de Direito**, n. 13, 2012. p. 266.
No mesmo sentido, destacam-se os benefícios da verticalização no trabalho publicado por Ana Pinheiro e Marilene Carvalho: "[...] a verticalização das coligações apresenta diversas vantagens, tais como provocar a fidelidade partidária, gerar a coerência ideológica partidária, ou seja, uma aliança real e não jogo de cena; provocar o fim do coronelismo estadual e a ética no pleito, inviabiliza as alianças articuladas por interesses particulares em desrespeito ao eleitor, evita as alianças com o fim de aumentar tempo de televisão e de rádio; entre outros." PINHEIRO, Ana Cláudia Duarte. CARVALHO, Marilene de. Preceito constitucional do caráter nacional dos partidos políticos e a verticalização das coligações. **Revista de Direito Público**, v. 2, n. 1, jan./abr., 2007. p. 181.

39. CAGGIANO, Monica Herman. Coligações partidárias: verticalizar ou não-verticalizar. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 100, jan./dez., 2005. p. 207.

40. Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafo 1° do artigo 4° da instrução n° 55, aprovada pela resolução n° 20.993, de 26.02.2002, do Tribunal Superior Eleitoral. Art. 6° da lei n° 9.504/97. Eleições de 2002. Coligação partidária. Alegação de ofensa aos artigos 5°, ii e liv, 16, 17, s 1º, 22, i e 48, caput, da constituição federal. Ato normativo secundário. Violação indireta. Impossibilidade do controle abstrato de constitucionalidade. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.626. Relator: SANCHES, Sydney. Decisão proferida em 18 de abril de 2022. **Portal STF**, 2022.

No âmbito legislativo, foi apresentada Proposta de Emenda à Constituição que resultou na EC nº 52/06, conferindo nova redação ao §1º do art. 17 da Constituição, disciplinando especificamente a amplitude das coligações eleitorais e tornando expresso que não há "obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal". A constitucionalização do tema resultou no retorno à compreensão anterior, possibilitando que os partidos tenham autonomia na definição dos critérios de escolha das coligações, sem necessidade de conexão entre as candidaturas nas diferentes circunscrições eleitorais.[41] Entretanto, por ter sido promulgada apenas em 08 de março de 2006, o tema chegou novamente ao Supremo Tribunal Federal, que entendeu pela inaplicabilidade no pleito de 2006, haja vista o princípio da anualidade.[42]

Em razão deste cenário jurídico, a incidência da alteração constitucional somente teve efetividade a partir das eleições municipais de 2008 e continua vigorando em relação às eleições majoritárias. Entretanto, a Emenda Constitucional nº 97/17 alterou de maneira substancial o regime jurídico inerente às alianças eleitorais e aos partidos políticos, afastando a possibilidade de formalização das coligações para cargos proporcionais em eleições municipais e estaduais, além de impor regras gradativas para acesso aos recursos públicos e ao tempo de televisão e rádio, conforme destacado no tópico anterior.[43]

41. NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **A judicialização da política no Brasil:** análise das decisões do TSE e do STF sobre a verticalização das coligações e fidelidade partidária. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de ciência política, Universidade de Brasília, 2014. p. 85.

42. Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 2° da ec 52, de 08.03.06. Aplicação imediata da nova regra sobre coligacões partidárias eleitorais, introduzida no texto do art. 17, $ 1° da cf. Alegação de violação ao princípio da anterioridade da lei eleitoral (cf, art. 16) e às garantias individuais da segurança jurídica e do devido processo legal (ce, art.5º caput, e liv). Limites materiais à atividade do legislador constituinte reformador. Arts. 60, § 4°, iv, e 5°, $ 2°, da cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.685. Relator: GRACE, Ellen. Decisão proferida em 22 de março de 2006. **Portal STF**, 2006.

43. 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,

O debate jurídico estabelecido ao longo das controvérsias sobre a verticalização das coligações partidárias é de extrema importância e possui impacto sobre o presente estudo, à medida que resultou em diferentes percepções sobre as circunscrições eleitorais, a amplitude do caráter nacional e a autonomia conferida aos partidos políticos pela Constituição, sendo essencial abordar esses aspectos à luz das disposições estabelecidas pelo Congresso Nacional em relação à criação das Federações Partidárias e ao entendimento desta temática pelo Supremo Tribunal Federal.

4. OS LIMITES À AUTONOMIA PARTIDÁRIA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A CONSTITUCIONALIDADE DA VERTICALIZAÇÃO DAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS

Em que pese a aprovação das Federações Partidárias tenha ocorrido apenas em 2021, o tema não é novo e estava em debate desde 2003, quando foi apresentado o Projeto de Lei nº 2.679,[44] objetivando restringir a realização de coligações apenas para a Presidência da República e criar um novo mecanismo jurídico como forma de "conter o problema da fragmentação partidária".[45] O tema ganhou nova perspectiva e relevância diante das condições estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 97/17, resultando na articulação de diferentes entidades partidárias para aprovação do projeto que permite a união de dois ou mais partidos, atuando como se fosse uma única agremiação partidária pelo prazo mínimo de quatro anos (art. 11-A da Lei dos Partidos Políticos).[46]

---

estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

44. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.679/03. Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2003.

45. PINHEIRO, Ana Cláudia Duarte. CARVALHO, Marilene de. Preceito constitucional do caráter nacional dos partidos políticos e a verticalização das coligações. **Revista de Direito Público**, v. 2, n. 1, jan./abr., 2007. p. 181.

46. Art. 11-A. Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a

De todo modo, já defendíamos de há muito que as coligações especificamente formadas para a disputa de eleições proporcionais violavam um dos princípios estruturantes da própria opção do constituinte pelo modelo do Estado de Partidos. E isso porque, nesse tipo de regime, o único meio de aferimento da representatividade do partido é o total de parlamentares eleitos para a Casa Baixa do parlamento – no caso do Brasil, a Câmara dos Deputados. Nesse sentido, a permissão para as coligações proporcionais para os parlamentos (também os estaduais e municipais) evidentemente desvirtua o modelo de legitimação e representatividade dos partidos, eis que – como sempre ocorria – vários parlamentares de partidos insignificantes acabavam artificialmente se elegendo "montados" na votação dada ao principal partido daquela determinada coligação. Mas, em nossa compreensão e sobretudo no atual contexto, a estruturação das federações partidárias, conquanto permita a relativa continuidade dessa distorção de representação, ao menos demanda uma manutenção por uma legislatura daquela união de forças de partidos.

Além disso, a inclusão do inc. IV ao art. 11-A da Lei 9.096/95,[47] resultou na controvérsia jurídica sobre a dimensão e os limites inerentes aos partidos que fazem parte das Federações Partidárias, à medida que estabelece a necessidade de abrangência nacional para formação da aliança – e nem poderia ser diferente em face do regime próprio estatuído pelo art. 17 da CF. Em razão do prazo mínimo de permanência e amplitude, o tema se vincula diretamente aos aspectos constitucionais que norteiam o regime jurídico das agremiações partidárias.

Essa temática chegou ao Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.021, ajuizada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), na qual sustenta, dentre outros fundamentos, que a criação das Federações Partidárias violaria a autonomia partidária para decidir sobre eventuais coligações nos diversos âmbitos de atuação (local, regional ou nacional).[48]

qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária.

47. Art. 11-A. [...] IV - a federação terá abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral.

48. Assim, ao conferir estatura constitucional à temática das coligações, além

Na análise do pedido liminar, posteriormente referendada por maioria de votos no plenário, o Ministro Luís Roberto Barroso apresentou fundamentos que diferenciam a figura das coligações partidárias em relação ao regime jurídico instituído pela Lei nº 14.208/21, destacando que, enquanto as primeiras tinham fins puramente eleitorais e vinculados à eleição para a qual se formaram, as Federações Partidárias possuem aspectos que vinculam as agremiações em todas as instâncias partidárias pelo período mínimo de quatro anos, além de disporem de regras estabelecidas em estatuto conjunto.[49]

Entretanto, a decisão deixou de analisar o aspecto abordado acima, e terá reflexo direto não somente neste pleito, mas também nas eleições vindouras, à medida que a verticalização das Federações Partidárias impacta as decisões dos diretórios estaduais, distritais e municipais, cuja atividade partidária e as coalizações possuem particularidades e singularidades em determinadas regiões. Em razão deste cenário controverso, a análise do tema deve ter como parâmetro aspectos doutrinários e a compreensão firmada pelo Supremo Tribunal Federal em relação à amplitude e ao alcance da autonomia partidária vis a vis com outros princípios de igual hierarquia e importância, como o caráter necessariamente nacional das agremiações e sua própria natureza jurídico-constitucional.

Conforme abordado no início do estudo, o princípio jusfundamental da autonomia partidária previsto no art. 17, §1º da CF/88 possibilitou a inequívoca e principalmente a desvinculação dos partidos políticos em relação ao Estado, garantindo maior

de garantir a autonomia partidária na adoção dos "critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais", a EC n. 52/2006 vedou expressamente a verticalização das coligações, ou seja, a "obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal". Além de o próprio teor da norma ser explícito, a origem da EC n. 52/2006 não deixa qualquer dúvida acerca do propósito do constituinte derivado, qual seja, impedir que a exigência do "caráter nacional dos partidos" – disposta no inciso I, art. 17, da CF – obstaculizasse a autonomia dos órgãos partidários estaduais ou distrital e municipais para celebrar as suas coligações eleitorais.

49. Direito constitucional e eleitoral. Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Federação de partidos políticos. Lei nº 14.208/2021. Distinção em relação à coligação. Cautelar deferida apenas quanto ao prazo de registro, para preservação da isonomia. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.021. Relator: BARROSO, Luís Roberto. Decisão monocrática proferida em 10 de dezembro de 2021. **Portal STF**, 2021.

liberdade para estabelecerem suas estruturas internas, bem como definir a organização e o funcionamento. Ao analisar o tema, José Afonso da Silva afirma que, em razão da previsão constitucional, as agremiações partidárias podem escolher formas distintas de designação de candidatos, além de disporem de requisitos sobre filiação, militância e gerenciamento dos órgãos dirigentes.[50] Em obra específica sobre esse tema, Ezikelly Barros sustenta que a autonomia partidária garante a independência para que os partidos possam desempenhar em plenitude a função de intermediários dos anseios sociais.[51] Além disso, a autora dispõe que essa garantia constitucional pode ser dividida em quatro gêneros:

> 1- autonomia partidária ideológica (no que concerne às linhas ideológicas e programáticas adotadas); 2- autonomia partidária organizacional (a sua organização propriamente dita e funcionamento); 3- autonomia partidária financeira (relativa aos gastos dos recursos do Fundo Partidário); e 4- autonomia partidária eleitoral (relacionada à sua participação no processo eleitoral: a escolha de candidatos, a celebração de coligações, a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do direito de antena.

Além dessa correta compreensão doutrinária, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os debates em relação à autonomia partidária não são recentes, cabendo destacar a compreensão exposta pelo Ministro Celso de Mello, Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1407, cuja medida liminar fora analisada em março de 1996. Em seu voto, o Ministro destacou que a liberdade conferida aos partidos políticos garante a reserva estatutária, impedindo a intervenção legislativa nos aspectos que tratem da intimidade estrutural, organizacional e operacional. Em outro trecho, o Ministro realiza importante apontamento em relação ao limite conceitual, destacando que:

> O princípio da autonomia partidária – considerada a estrita delimitação temática de sua abrangência conceitual – não

50. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 409.

51. BARROS, Ezikelly. **Autonomia Partidária**. São Paulo: Almedina, 2021. p. 107.

> se qualifica como elemento de restrição ao poder normativo do Congresso Nacional, a quem assiste, mediante lei, a competência indisponível para disciplinar o processo eleitoral e, também, para prescrever regras gerais que os atores do processo eleitoral, para efeito de disputa do poder político, deverão observar, em suas relações externas, na celebração das coligações partidárias.[52]

Essa compreensão foi reiterada pelo Ministro Dias Toffoli no julgamento da ADI nº 1.817, dispondo que a Justiça Eleitoral tem o dever de garantir que a autonomia partidária não possa ofender a legislação eleitoral, à qual as agremiações partidárias estão subordinadas. Por fim, ao analisar a questão da dupla filiação partidária por meio da ADI nº 1.465, o Ministro Joaquim Barbosa ressaltou que "a autonomia partidária não se estende a ponto de atingir a autonomia de outro partido, cabendo à lei regulamentar as relações entre dois ou mais deles".[53]

Essa compreensão vem sendo reiterada nos últimos anos pelo Supremo Tribunal Federal, cabendo citar, por fim, o julgamento da ADI nº 2.530, visto que, ao abordar a questão das candidaturas natas, a Ministra Rosa Weber salientou que "a despeito dessa autonomia, os partidos devem observar as regras regentes do processo eleitoral, amparadas as limitações à autonomia nos princípios que fundamentam o Estado Democrático de Direito, previstos no art. 1º da Constituição."[54]

Essa perspectiva evidencia a compreensão estável da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em relação à extensão e aos limites inerentes à autonomia partidária, dispondo que os partidos políticos possuem ampla liberdade para definir sua estrutura e forma de organização, mas essa garantia constitucional não é extensível e capaz de afastar a validade das normativas

52. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.407. Relator: MELLO, Celso de. Julgamento em 07 de março de 1996. **Portal STF**, 1996.

53. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.465**. Relator: BARBOSA, Joaquim. Julgamento em 24 de fevereiro de 2005. **Portal STF**,2005.

54. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.530. Relator: NUNES, Marques. Julgamento em 18 de agosto de 2021. **Portal STF**, 2021.

que tratem especificamente do processo eleitoral e, em nossa opinião, menos ainda realizar uma espécie de ponderação desproporcional em favor do princípio da autonomia partidária em relação a outros princípios de igual hierarquia e relevância – sobretudo consoante as premissas constitucionais essenciais disciplinadas pelo art. 17/CF em sua integridade, sintetizadas no conceito doutrinário de Estado de Partidos, com suas consequências jurídicas e operativas no nosso sistema constitucional de democracia representativa.

Sobre esse aspecto, é de especial relevância a *ratio decidendi* apresentada pelo Ministro Celso de Mello na ADI nº 1.407, visto que, além de compreender a existência de um conteúdo constitucionalmente predeterminado de autonomia institucional, declarou constitucional a limitação imposta pelo legislador na formação das coligações no pleito eleitoral de 1996, ressaltando que:

> [...] o tema concernente às coligações partidárias – não obstante resultem estas da decisão exclusiva dos Partidos Políticos e de um juízo de conveniência que somente a eles pertence -, projeta-se, por sua natureza mesma, no âmbito do processo eleitoral, não podendo ser invocado como fatos de restrição à atividade normativa desenvolvida pelo Poder Legislativo em campo que se insere na esfera de sua privativa competência institucional.[55]

Por mais que o contexto jurídico do art. 11-A, inc. IV da Lei 9.096/95 não se mostre idêntico ao caso destacado, principalmente em razão das peculiaridades da Lei 14.208/21, as premissas estabelecidas no referido julgamento são relevantes na delimitação da autonomia partidária, evidenciando que as regras atinentes no processo eleitoral, apesar de possuírem reflexo direto nas organizações partidárias, não infringem o conteúdo da garantia prevista no art. 17, §1º da Constituição.

Muito ao contrário. Como concluiremos adiante, a autonomia de organização, extinção, fusão e incorporação dos partidos políticos sequer pode ser considerada um princípio constitucional

55. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.407. Relator: MELLO, Celso de. Julgamento em 07 de março de 1996. **Portal STF**, 1996.

substancial dessas instituições políticas – na verdade, tem a característica de um princípio instrumental, que deve ser interpretado em consonância e coerência com a missão constitucional dessas instituições. Não há qualquer lógica hermenêutica nessa reflexão – e tampouco sustentabilidade jurídico-constitucional alguma – em preponderar o princípio da autonomia sobre o princípio do caráter nacional ou da fidelidade partidária, por exemplo, sobretudo se considerado o atual contexto histórico brasileiro, que combina, de um lado, uma crise de representatividade dos partidos, e de outro, uma fragmentação da representação partidária, cuja maior prova é o fato de existirem, atualmente (maio de 2022), 32 partidos registrados no TSE.[56]

5. CONCLUSÃO

Após mais de três décadas da promulgação da Constituição Federal, o Brasil vive atualmente um novo momento institucional e constitucional. A inegável crise na representação política, a enorme fragmentação dos partidos e os desafios inerentes ao regime democrático resultaram – ou induziram – a reformas substanciais na legislação eleitoral. Com a constitucionalização da cláusula de desempenho, o Congresso Nacional buscou reduzir a fragmentação partidária e agregar em partidos maiores as diferentes vertentes ideológicas que fazem parte da sociedade. Ao mesmo tempo, com a proibição das coligações nas eleições proporcionais, o legislador corrigiu grave deficiência do sistema político, proporcionando maior fidedignidade do voto com o resultado do processo eleitoral, de fato dotando o princípio essencial dos partidos como detentores do monopólio de lançamento de candidaturas de uma regra que permita aferir sua efetiva legitimidade de representação.

Além disso, ao instituir a figura jurídica das Federações Partidárias, a legislação possibilitou a união temporária de duas ou mais agremiações partidárias, facilitando o preenchimento das condições estabelecidas no art. 17, §3º, da Constituição, e contribuindo para que todos os diferentes aspectos ideológicos tenham representação no Congresso Nacional. Entretanto, ao determinar que a união possui abrangência nacional, a Lei

56. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos. Partidos políticos registrados no TDE. **TSE**, c2022.

14.208/21 fez ressurgir o debate em relação aos limites da verticalização na atuação dos órgãos partidários estaduais ou distrital e municipais.

Para responder à controvérsia, é essencial ter como parâmetro a compreensão construída ao longo dos anos nas decisões do Tribunal Superior Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal. De maneira específica em relação ao caráter nacional dos partidos políticos, a análise doutrinária e jurisprudencial demonstra a existência de divergência sobre a conceituação e extensão da previsão constitucional. O TSE, ao examinar a verticalização das coligações eleitorais, entendeu por maioria de votos que a abrangência nacional não se limita ao aspecto formal, constituindo mecanismo para fortalecimento e adequação ideológica das entidades partidárias. No mesmo sentido, ao julgar a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 31, o STF reafirmou recentemente essa perspectiva, destacando o Min. Dias Toffoli em seu voto que o caráter nacional se traduz na necessidade de que os partidos transcendam "as peculiaridades e as vicissitudes regionais e locais" e tenham "ressonância nacional".

Em conjunto com essa perspectiva, a autonomia partidária, enquanto garantidora da liberdade de definição da estrutura, da organização e do funcionamento, possui conteúdo constitucionalmente predeterminado e, no entendimento do STF – com o qual concordamos – não pode influir sobre a competência do Congresso Nacional para disciplinar o processo eleitoral, como no caso das regras atinentes à formação das coligações e chapas eleitorais. A partir dessas premissas, é possível concluir que a verticalização da atuação eleitoral por todo o tempo de duração da Federação é constitucional, à medida que os partidos possuem plena autonomia para deliberar sobre a formação da Federação Partidária, sendo que, caso decidam pela união e o pedido seja deferido, deverão atuar como se fosse uma única agremiação nos âmbitos estaduais (ou distrital) e municipais, por todo o prazo de duração dessa Federação Partidária

Portanto, para fins constitucionais e jurídico-eleitorais, a Federação tratar-se-á de um único partido por todo o tempo de duração da Federação formada, cujas coligações majoritárias e definição das chapas proporcionais devem ser firmadas, conjuntamente, em todas as instâncias partidárias e para todas as disputas eleitorais, em quaisquer circunscrições, e, sobretudo, sem que isso tenha reflexo direto ou impacto sobre os limites da

autonomia partidária, conforme premissas estabelecidas pelo Min. Celso de Mello no julgamento da ADI nº 1.407 – e ainda inequivocamente atuais.

Mesmo que já haja importantes pensadores praticamente redigindo um necrológio dos partidos políticos, não só na democracia brasileira mas como fenômeno inadiável dos sistemas democráticos contemporâneos, entendemos que os que assim pensam se precipitam, talvez abalados com o ressurgimento de autoritarismos iliberais em alguns países antes democráticos – como talvez esteja ocorrendo no Brasil. Entretanto, o ideal do Estado de Partidos sequer foi exaurido consoante concebido e normatizado pelo constituinte de 1988 em nosso país.

Fenômenos como a eficácia da fidelidade partidária para fins de evitar a transfugia partidária impune, a proibição das coligações em eleições proporcionais, o desenvolvimento de um sistema de controle da prestação de contas com ampla transparência, dentre outros, estão em nossa realidade a menos de 15, 10, 3 anos. É muito pouco tempo de vida plena dessas instituições para, desde logo, antecipar-lhes a obsolescência, preconizando saídas aventureiras como candidaturas avulsas, ou a extinção da exigência do caráter nacional dos partidos políticos.

Quando não, e ao menos, poderíamos talvez recorrer à famosa frase do Primeiro Ministro inglês Winston Churchill sobre a democracia, devidamente adaptada: "**os partidos políticos são a pior forma de representação das várias opiniões e grupos de uma sociedade, com exceção de todas as demais.**"

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIETA, Vânia Siciliano. **Partidos Políticos:** Estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BARROS, Ezikelly. **Autonomia Partidária.** São Paulo: Almedina, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650. Relator: FUX, Luiz. Julgamento em 17 de setembro de 2015. **Portal STF**, 2015. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542. Acesso em 10 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351. Relator: AURÉLIO, Marco. Julgamento em 07 de dezembro de 2006. **Portal STF**, 2006. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150. Acesso em 10 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.530. Relator: NUNES, Marques. Julgamento em 18 de agosto de 2021. **Portal STF**, 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349046181&ext=.pdf. Acesso em 10 abr. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.626. Relator: SANCHES, Sydney. Decisão proferida em 18 de abril de 2022. **Portal STF**, 2022. Disponível em:https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_2626_DF_1279075842042.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1649725867&Signature=TjxXAkjIcrtknj5qquOzB8VAR%2F4%3D. Acesso em 08 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.407. Relator: MELLO, Celso de. Julgamento em 07 de março de 1996. **Portal STF**, 1996. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347037. Acesso em 09 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.465. Relator: BARBOSA, Joaquim. Julgamento em 24 de fevereiro de 2005. **Portal STF**, 2005. Disponível emhttps://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_1465_DF-_24.02.2005.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1649718061&Signature=CeAoY%2Bclf4yEGI7Wh5fZijUHcC0%3D. Acesso em 09 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.685. Relator: GRACE, Ellen. Decisão proferida em 22 de março de 2006. **Portal STF**, 2006. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363397. Acesso em 08 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.021. Relator: BARROSO, Luís Roberto. Decisão monocrática proferida em 10 de dezembro de 2021. **Portal STF**, 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349123683&ext=.pdf. Acesso em 08 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 715. Relator: VIEIRA, Garcia. Julgamento em 26 de fevereiro de 2002. **TSE**, 2002. Disponível em: https://sjurpesquisa.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT-1947920146&sectionServer=TSE&docIndexString=2. Acesso em 05 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos. Partidos políticos registrados no TSE. **TSE**, c2022. Disponível em https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse. Acesso em

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.679/03. Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2003. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=147024. Acesso em 05 abr. 2022.

CAGGIANO, Monica Herman. Coligações partidárias: verticalizar ou não-verticalizar. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 100, jan./dez., 2005.

CARVALHO, Valter Rodrigues de; FREITAS, John dos Santos. O caráter nacional dos partidos políticos no brasileiro eleitoral brasileiro. **Cadernos de Pesquisa em Ciência Política**, v. 3, n. 1, 2014.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade.** vol. 2. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e partidos em crise: a busca por respostas.** Curitiba: Íthala, 2020.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **Da Democracia de Partidos à Autocracia Judicial**. Florianópolis: Habitus, 2020.

FRANÇA, Edna Cristina Vitor. **O Tamanho da Coligação Partidária influencia no desempenho eleitoral do candidato?** Uma análise das Coligações Partidárias nas eleições majoritárias para prefeito nas capitais brasileiras. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de filosofia e ciências humanas, Universidade Federal de Pernambuco, 2013.

GONÇALVES, Guilherme de Salles et al. Regime constitucional dos partidos políticos. *In:* CLÈVE, Clémerson Merlin. **Direito Constitucional Brasileiro:** Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GRACIA, Jaime Fernando Cárdenas. **Partidos políticos y democracia.** Cidade do México: Instituto Federal Electoral, 2001.

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, Silvana; SCHMITT, Rogério. **Partidos e coligações eleitorais no Brasil.** Rio de janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo, Ed. Unesp, 2005.

MÉNDEZ, René Casoluengo. **Sistema uniforme de coaliciones para las elecciones federales y locales.** Justicia Electoral, n. 20, v. 01, jul./dez, 2017.

MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MORODO, Raúl; CUEVA, Pablo Lucas Murillo de la. **El ordenamiento constitucional de los partidos políticos.** Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo político:** subsídios para análise dos sistemas partidários e eleitoral brasileiros em

face da Constituição Federal. Curitiba: Juruá, 2007.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **A judicialização da política no Brasil:** análise das decisões do TSE e do STF sobre a verticalização das coligações e fidelidade partidária. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de ciência política, Universidade de Brasília, 2014.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de. Ativismo judicial e o papel das cortes constitucionais nas correções de rota da crise da democracia representativa. **ARGUMENTUM - Revista de Direito**, n. 13, 2012.

PEREIRA, Daniel Queiroz; COSTA, Larissa Camargo. Financiamento de campanha e fundo partidário: análise à luz da "democracia interna" dos partidos políticos. **Revista Quaestio Iuris,** v. 04, n. 01, 2011.

PINHEIRO, Ana Cláudia Duarte; CARVALHO, Marilene de. Preceito constitucional do caráter nacional dos partidos políticos e a verticalização das coligações. **Revista de Direito Público,** v. 2, n. 1, jan./abr., 2007.

SANTANO, Ana Cláudia. **O financiamento da política:** teoria geral e experiências no direito comparado. 2 ed. Curitiba: Íthala, 2016.

SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia,** v. 20, n. 20, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

TEZANOS, José Félix; LUENA, César. **Partidos políticos, democracia y cambio social**. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2022.

As Coligações para o Senado Federal no contexto das Federações Partidárias

Evelyn Melo e Samara Castro*

* **SILVA, Evelyn Melo.** Mestranda em Direito Público na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-graduada em Direito Digital pela UERJ/ITS. Pós-graduada em Criminologia, Direito e Processo Penal pela Universidade Candido Mendes. Pós-graduada em Direito Administrativo pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Graduada em Direito pela Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas/IBMEC (2009). Membra da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

CASTRO, Samara Mariana de. Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Ciência de Dados aplicada ao Direito pela PUC Rio e em Direito Eleitoral pela PUC/MG. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Membra da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

Sumário:

1. Introdução;
2. Breves considerações sobre o sistema eleitoral brasileiro.
3. Coligações partidárias e a criação da Federação de Partidos (ou federações partidárias).
4. As possibilidades de coligações entre federações no lançamento de candidaturas para o Senado Federal.
5. Considerações finais.
6. Referências bibliográficas.

Resumo:

O artigo objetiva perquirir as hipóteses de lançamento de candidatura para o Senado Federal no contexto das federações partidárias. Objetiva-se responder se a coligação para o Senado está englobada ou não no sistema de coligação majoritária, se os partidos e federação podem coligar para o governo do estado, mas não para o Senado Federal, se obrigatoriamente a coligação majoritária envolve as candidaturas de governador(a) e Senador(a). A metodologia utilizada é a investigação em material bibliográfico, legislativo e jurisprudencial. Buscou-se estabelecer os conceitos de sistema eleitoral e coligação proporcional e majoritária a partir da pesquisa bibliográfica. Da análise dos dispositivos normativos, situou-se o instituto da federação e objetivou-se interpretar o conceito de candidatura majoritária para o governo do estado e para o Senado Federal. Por fim, da pesquisa jurisprudencial, buscou-se analisar o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral acerca da possibilidade de lançamento de candidatura ao Senado no contexto da coligação e/ou isoladamente. Com base na análise da Consulta nº 0600591-69.2021.6.00.0000, recentemente decidida pelo Tribunal Superior Eleitoral, conclui-se que a eleição para o Senado adota o princípio majoritário, assim, o partido ou a federação que optar por formar coligação para o pleito de cargo de governo do estado deve, da mesma forma, lançar eventual candidatura ao Senado sob o manto da mesma coligação ou, de forma alternativa, lançar candidatura isolada.

Palavras-chave:

Sistema majoritário. Partido Político. Federação de Partidos. Coligação Majoritária. Senado Federal.

1. INTRODUÇÃO

A federação dos partidos políticos foi instituída pela Lei Federal nº 14.208, de 28 de setembro de 2021, que alterou a lei dos partidos políticos e a lei das eleições, e objetiva reunir duas ou mais agremiações partidárias, que devem funcionar com o tempo mínimo de quatro anos de permanência na federação – diferenciando-se da coligação, que vigorava apenas durante uma eleição – e têm as mesmas regras de funcionamento parlamentar e de fidelidade partidária aplicadas à federação, sendo assegurada a identidade e autonomia partidária. Para dirimir questões *interna corporis*, o Congresso Nacional delegou às federações a elaboração de um programa e um estatuto comuns.

A citada lei é originária do projeto de lei nº 2522, de 2015, oriunda da Comissão da Reforma Política do Senado, e seu debate político ganhou força em 2021 com o objetivo de possibilitar que partidos pequenos ultrapassem a cláusula de barreira, criada pela Emenda Constitucional nº 97/2017, que limita a distribuição de recursos do Fundo Partidário e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão, para divulgar suas ideias, programas e propostas, cujas regras de distribuição deverão estar no estatuto comum.

Deste contexto, surge a necessidade de debater questões eleitorais que serão relevantes para o funcionamento das federações partidárias, como as coligações majoritárias, especialmente para o Senado Federal, objeto deste artigo. Pretende-se debater se a coligação para o Senado está englobada ou não no sistema de coligação majoritária, se os partidos podem coligar para o governo do estado, mas não para o Senado Federal, se obrigatoriamente a coligação majoritária envolve as candidaturas de governador(a) e Senador(a).

Desta forma, o primeiro capítulo trata da interpretação doutrinária do sistema eleitoral brasileiro, diferenciando os sistemas proporcionais e majoritários, situando a candidatura ao Senado neste contexto.

Já o segundo capítulo se debruça sobre o conceito de partido político e a interpretação legislativa de coligação e de federação, destacando a ADI 7021 (BRASIL, 2022) que questionou a constitucionalidade da lei que instituiu a federação de partidos políticos, cuja medida cautelar referendada em plenário ratificou sua constitucionalidade, nos termos do voto do Relator.

Por último, o terceiro capítulo objetiva perquirir quais as possibilidades para coligações entre federações no lançamento de candidaturas para o Senado Federal, a partir da análise conjunta da interpretação legislativa e do estudo dos acórdãos do Tribunal Superior Eleitoral.

O trabalho é concluído com uma síntese das questões pesquisadas, tendo em vista o recente julgado da Consulta nº 0600591-69.2021.6.00.0000, para responder se a coligação para o Senado está englobada ou não no sistema de coligação majoritária, se os partidos podem coligar para o governo do estado, mas não para o Senado Federal, se obrigatoriamente a coligação majoritária envolve as candidaturas de governador(a) e Senador(a).

2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

O professor de ciência política José Antônio Giusti Tavares (1994, p. 33) leciona que os sistemas eleitorais são concebidos a partir de uma construção política institucional e são feitos de modo a viabilizar a representação política. Trata-se de um sistema que possibilita a escolha de representantes e de que maneira os votos serão contabilizados. Em outras palavras, é "o complexo de técnicas e procedimentos empregados na organização e realização de eleições, ensejando a conversão de votos em mandato" (GOMES, 2020, p. 261). Ao estabelecer o sistema eleitoral para um Estado, é preciso observar diversos aspectos, dentre eles, particularidades institucionais, econômicas, sociais e culturais.

Diversas são as maneiras de se classificarem sistemas eleitorais, mas a mais comum é a que define "como os votos dados em uma eleição são contados para fins de distribuição das cadeiras disputadas" (NICOLAU, 2004, p. 11). Nesse sentido:

> O sistema eleitoral "identifica as diferentes técnicas e procedimentos pelos quais se exercem os direitos políticos de votar e de ser votado", incluindo-se nesse conceito "a divisão geográfica do país para esse fim, bem como os critérios do cômputo dos votos e de determinação dos candidatos eleitos" (STF – ADI n o 5.081/DF – Pleno – trecho do voto do relator, Min. Luís Roberto Barroso – j. 27-5- 2015).

Conforme preconizado por Jairo Nicolau (2004, p. 11), é possível agregar os sistemas eleitorais em duas "grandes famílias": a representação majoritária e a representação proporcional.

Assim, o sistema proporcional tem como objetivo garantir que os cargos em disputa sejam distribuídos em proporção à votação recebida pelos concorrentes (NICOLAU, 2004, p.11). Nesse sentido, o sistema proporcional tem como objetivo "distribuir entre os múltiplos partidos políticos as vagas existentes nas Casas Legislativas, tornando equânime a disputa pelo poder e, principalmente, ensejando a representação de segmentos sociais minoritários" (GOMES, 2020, p. 270). Esse sistema foi implementado no Brasil por meio do Código Eleitoral de 1932, assim o sistema proporcional tem por objetivo a eleição para a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas e as Câmara dos Vereadores.

De maneira diversa, o sistema majoritário, foco desse artigo, tem como objetivo garantir a eleição do candidato que obtiver mais voto, ou seja, funda-se no princípio da representação da "maioria", o candidato que receber mais votos válidos no distrito ou circuncisão eleitoral é proclamado o vencedor (GOMES, 2020, p. 262). Nesse sistema, a maioria pode ser absoluta ou relativa. A absoluta compreende a metade dos votos dos integrantes do corpo eleitoral mais um voto, conforme prevê o art. 2º da Lei nº 9.504/97; entretanto, se o total de votantes for um número ímpar a metade será uma fração, nesse caso, compreende-se a maioria absoluta como o primeiro número inteiro acima da fração. De maneira diversa, a maioria relativa ou simples considera eleito o candidato que alcançar o maior número de votos válidos em relação aos concorrentes.

No estado brasileiro, a adoção do sistema majoritário ocorre nas eleições para chefia do Poder Executivo (Presidente da República, Governador, Prefeito e respectivos vices) e Senador (e respectivos suplentes), conforme dispõe os artigos 28, caput, 29, II, 32, §2º, 46 e 77, § 2º, todos da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Jairo Gomes (2020, p. 263) explica que o sistema majoritário compreende duas espécies. A simples, ou de um turno, na qual considera-se eleito o candidato que conquistar o maior voto entre os participantes, como é o caso nas eleições para Senador, bem como para prefeitos em municípios com menos de 200.000 eleitores, nos termos do §2º do art. 3º da Lei das

Eleições (BRASIL, 1997ª). De modo contrário, no sistema de dois turnos, só é considerado eleito aquele candidato que obtiver maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos, como é o caso das eleições para Presidente da República, Governador, Prefeito e seus respectivos vices em municípios com mais de 200.000 eleitores.

Para concluir, depreende-se da legislação que o estado brasileiro adota os sistemas majoritário e proporcional, não se adotando o sistema distrital, que seria um outro sistema eleitoral, subdividido em distrital puro – que divide a circunscrição eleitoral em distritos para eleger o mais votado de cada um deles – e distrital misto – que, como diz o nome, mistura os sistemas proporcional e majoritário, para eleger metade dos parlamentares pela circunscrição distrital e a outra metade pelo voto em lista fechada -, mas que não são objetos deste estudo, porque sequer fazem parte do ordenamento jurídico brasileiro.

3. COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS E A CRIAÇÃO DA FEDERAÇÃO DE PARTIDOS (OU FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS)

Compreendido o sistema eleitoral adotado no Brasil, passa-se ao debate sobre as formas de organização dos partidos na disputa eleitoral. Assim, para se debater as coligações e as federações, faz-se necessário compreender os partidos políticos. Nas lições do professor José Jairo Gomes (2020, p. 198), o partido político é:

> A entidade formada pela livre associação de pessoas, com organização estável, cujas finalidades são alcançar e/ou manter de maneira legítima o poder político-estatal e assegurar, no interesse do regime democrático de direito, a autenticidade do sistema representativo, a alternância no exercício do poder político, o regular funcionamento do governo e das instituições políticas, bem como a implementação dos direitos humanos fundamentais.

Historicamente, diversos partidos políticos se unem como forma de assegurar vagas nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras de Deputados e de Vereadores. Isso é possível pois, de acordo com a expressa previsão no §1º do artigo 17 da Constituição

Federal, há a previsão da criação de coligações partidárias que consistem "no consórcio de partidos políticos formado com o propósito de atuação conjunta e cooperativa na disputa eleitoral" (GOMES, 2020 p. 201). Vale ressaltar que, a partir da previsão do artigo 2º da EC nº 97/2017, foram vedadas as coligações nas eleições proporcionais, sendo somente aplicadas para as eleições majoritárias e "a partir das eleições de 2020".

Para maior elucidação, a coligação partidária é a reunião de dois ou mais partidos políticos, no período eleitoral, para disputar, em conjunto, eleições majoritárias, ou seja, a coligação participa do pleito eleitoral como se fosse um único partido político, incluindo direitos e obrigações. A deliberação sobre o tema deve ocorrer na convenção para escolha de candidatos (Lei das Eleições (BRASIL, 1997ª), art. 8º, caput) e, para cada eleição e em cada circunscrição deve haver específica deliberação. Além disso, a coligação deverá ter denominação própria que não pode coincidir, incluir ou fazer referência a nome, número de candidato, nem conter pedido de voto para partido político, segundo o art. 6º, §1º-A da referida lei. Nesse sentido, são lhe atribuídas prerrogativas e obrigações de partido político, funcionando como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e nas tratativas dos interesses intrapartidários, devendo atuar em conjunto na justiça eleitoral, sob pena de o partido político ser considerado parte ilegítima se atuar isoladamente. Este é o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, conforme jurisprudência abaixo:

> [...] A coligação aperfeiçoa-se com o acordo de vontade das agremiações políticas envolvidas e com a homologação deste pela Justiça Eleitoral. A partir de tal acordo, considera-se que os partidos estão coligados. O partido coligado não possui legitimidade para, isoladamente, propor investigação judicial (BRASIL, 2005, p. 122).

> [...] Não se admite que, isoladamente, um dos integrantes da coligação peça recontagem de votos, o que poderá não ser do interesse dos demais. 11. Precedentes do TSE. 12. Recurso especial não conhecido (BRASIL, 1997b, p. 40.312)

Nas palavras do professor Jairo Gomes (2020, p. 202), não se admite que os partidos integrantes da coligação, isoladamente,

"venham a praticar atos no processo eleitoral, como requerer registro de candidatura, impugnar pedido de registro, ingressar com representações eleitorais". Entretanto, quando se tratar de questionamentos e impugnações, permite-se que os partidos coligados questionem 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, conforme dispõe o art. 6º, §4º, da Lei das Eleições (BRASIL, 1997ª).

Além da coligação, os partidos políticos podem atuar em conjunto por meio da federação. Após a aprovação da Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021, (BRASIL, 2021) o Tribunal Superior Eleitoral aprovou a Resolução TSE nº 23.670/2021, para regulamentar as federações de partidos políticos. Assim, segundo o caput do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995 "dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária". Segundo o relator e então presidente do TSE, Ministro Luís Roberto Barroso, a preocupação do tribunal foi "de não permitir que as federações partidárias reincidissem nos vícios das coligações proporcionais, que, em boa hora, foram suprimidas pelo Congresso Nacional"[1].

Entretanto, a nova forma de aliança eleitoral foi objeto de questionamentos, dentre eles a forma, visto que, via de regra, não pode uma lei ordinária modificar o sistema partidário previsto na Constituição Federal. Assim, em novembro de 2021, o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7021 (BRASIL, 2021) no Supremo Tribunal Federal, alegando que a norma burlava a vedação constitucional às coligações em eleições proporcionais, além disso, apontou que a nova lei contrariava o artigo 52 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que estabelece que projetos de lei aprovados em uma casa do legislativo devem ser revistos pela outra casa, em um só turno de discussão, para posterior envio da matéria à sanção ou promulgação. No âmbito da mesma ação, o Partido dos Trabalhadores, habilitado como *amicus cúria*, requereu que o prazo para a formação das uniões fosse prorrogado para dia 05 de agosto de 2022, pela regra a oficialização do

1. Segundo entrevista concedida para o próprio Tribunal Superior Eleitoral (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2021).

pedido deve ocorrer até 01 de março de 2022.

Então, no dia 09 de fevereiro de 2022, por 10 votos a 1, os Ministros do STF referendaram a cautelar concedida parcialmente que reconheceu a validade da lei que prevê as federações partidárias, e estabeleceu a data limite para a formação de federações até 31 de maio de 2022, prevendo que, nas próximas eleições, o prazo será de 6 meses antes do pleito.

Nesse sentido, para o pleito eleitoral de 2022, fica permitido que dois ou mais partidos com registro no TSE reúnam-se em federação, com abrangência nacional, sendo registrados conjuntamente pela Justiça Eleitoral. Para a formação de uma federação, é necessário a constituição de uma associação criada em cartório de registro civil de pessoas jurídicas, com personalidade jurídica distinta das legendas que a constituem. O pedido deverá ser apreciado pelo plenário do TSE.

Cabe salientar que as alianças firmadas nas coligações partidárias valem apenas até a eleição, podendo ser desfeitas após o pleito; de modo diverso, as federações possuem caráter permanente, ou seja, possuem a obrigatoriedade de permanecer no mesmo bloco por, pelo menos, quatro anos da sua constituição, e seguir as mesmas regras do funcionamento parlamentar e partidário. A agremiação que optar pelo desligamento antecipado da federação fica impedida de ingressar em nova federação ou de celebrar coligação nas duas eleições seguintes. Além disso, federações devem ter abrangência nacional, enquanto o regime de coligação tem alcance estadual, podendo variar de um estado para o outro.

Portanto, como visto, na disputa eleitoral, os partidos podem se organizar tanto na forma de coligação para as eleições majoritárias, quanto podem reunir-se em federação, por um período mínimo de quatro anos.

4. AS POSSIBILIDADES DE COLIGAÇÕES ENTRE AS FEDERAÇÕES NO LANÇAMENTO DE CANDIDATURAS PARA O SENADO FEDERAL

Diante da possibilidade de coligação entre partidos políticos ou federações partidárias para a eleição majoritária no próximo pleito eleitoral, surge o seguinte questionamento: é possível lançar candidaturas próprias e apartadas para a vaga no Senado

Federal ou, uma vez federados/coligados para o governo do estado, necessariamente os partidos políticos devem lançar a mesma candidatura ao Senado Federal?

Parte-se da interpretação legislativa para começar a responder esta pergunta.

O art. 46 da Constituição da República dispõe que "O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário" (BRASIL, 1988). Nesse sentido, o Código Eleitoral (BRASIL, 1965) estabelece, em seu artigo 83, que "na eleição direta para o Senado Federal, para Prefeito e Vice-Prefeito, adotar-se-á o princípio majoritário". Portanto, interpretando a lei, pode-se considerar que as regras de coligação majoritária entre partidos para o Poder Executivo se aplicam ao Senado.

Muito embora a Lei das Eleições não possua previsão expressa sobre o tema, dispõe que o Estatuto do Partido deve prever normas para formação de coligação (art. 7º e §1º) e, nos casos omissos, as decisões serão de responsabilidade do órgão de direção nacional. Além disso, a Lei 9.504, de 1997, também prevê que na propaganda majoritária deve constar o nome dos suplentes de Senador, podendo ser interpretado que o Senado faz parte da coligação majoritária e, portanto, deveria seguir as mesmas regras do candidato ao governo, conforme o art. 36, §4º, veja-se:

> Art. 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no **estatuto do partido**, observadas as disposições desta Lei.
> § 1º Em caso de omissão do estatuto, caberá ao **órgão de direção nacional do partido** estabelecer as normas a que se refere este artigo, publicando-as no Diário Oficial da União até cento e oitenta dias antes das eleições.
> Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição.
> § 4º Na propaganda dos candidatos a **cargo majoritário** deverão constar, também, os nomes dos candidatos a vice ou a **suplentes de senador**, de modo claro e legível, em tamanho não inferior a 30% (trinta por cento) do nome do titular. (BRASIL, 1997ª).

Importante ressaltar que a Resolução TSE nº 23.675, de 16 de dezembro de 2021, que altera a Resolução-TSE nº 23.609, de

18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições, não tem previsão expressa sobre o tema.

A primeira impressão extraída da lógica acima mencionada é de que a candidatura ao Senado deve seguir a mesma composição escolhida para a candidatura ao governo, quais sejam, partidos e federações partidárias em uma coligação completa e igual.

No entanto, a realidade dos estados e dos acordos políticos construídos geram complexidades e desafios que extrapolam essa conclusão inicial. Sendo assim, mesmo antes da existência das federações partidárias, o TSE foi instado a se manifestar em relação às possibilidades de coligações distintas no Senado daquelas constituídas para disputa de governo. Portanto, destaca-se que, tendo em vista que a federação é um instituto novo no ordenamento jurídico eleitoral, não existe jurisprudência a respeito de coligação entre federações partidárias, apenas entre partidos políticos. Assim, passa-se à análise dos acórdãos do Tribunal Superior Eleitoral, ressaltando-se que existem diversas decisões ao longo dos anos, mas foram selecionadas as decisões a partir de 2010 para o estudo deste artigo, por um critério temporal, tão somente.

O tema foi debatido na Consulta n° 636-11.2010.6.00.0000 (BRASIL, 2010ª), julgada em 11/05/2010, da relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em que figurava como consulente o Deputado Francisco Dornelles. Considerando a hipótese de uma coligação A-B-C-D para governador, Dornelles indagou: (1) se poderiam ser formadas duas coligações (AB e CD) para Senador; (2) se poderia ser formada uma coligação (ABC) para Senador, ficando um partido (D) isolado; (3) se positiva a última questão, se o partido D, isolado, poderia lançar dois candidatos ao Senado; e (4) se positiva a questão 2, se, na eleição proporcional, poderiam ser formadas duas coligações (AB e CD). O Tribunal respondeu negativamente às duas primeiras perguntas, ou seja, considerada uma coligação para governador (ABCD), não poderiam ser realizadas coligações diversas para Senador (AB ou CD); nem poderia ser realizada uma coligação (ABC) permitindo apenas um dos partidos (D) concorrer isoladamente, com a seguinte ementa:

> Consulta. Senador. Coligações. Formação. Pluralidade. Eleição majoritária. Impossibilidade. Somente se admite a pluralidade de coligações para a eleição proporcional. Na

eleição majoritária é admissível a formação de uma só coligação, para um ou mais cargos.

Já em 29/06/2010, foi julgada a Consulta nº 1196-50.2010.6.00.0000/DF (BRASIL, 2010b), da relatoria do Ministro Hamilton Carvalhido, formulada pelo Deputado Federal William Boss Woo, que elaborou as seguintes perguntas:

> Os partidos 'A', 'B' e 'C' decidem coligar-se para Governador; (1) Estes mesmos partidos são também obrigados a se coligar para Senador? (2) Podem coligar-se para Governador e lançar candidato, cada Partido individualmente, para Senador? (3) Podem coligar-se para Senador e cada Partido lançar candidato individual para Governador? (4) Se um destes partidos não quiser se coligar ao cargo de Senador fica prejudicado [sic] a coligação dos outros dois partidos, e ficam obrigados a lançar individualmente seus candidatos ao Senado? (5) Pode o partido 'C' lançar individualmente sem coligação nenhuma [sic] candidato ao Senado?

Por maioria de votos, vencido o Ministro Marco Aurélio, o TSE respondeu sobre a impossibilidade de se realizar coligação para Senador distinta daquela formada para o governo do estado, não estando, contudo, obrigados a lançar, individualmente, candidatos ao Senado, mas que, caso os partidos façam coligação para o Senado, a mesma coligação deve se aplicar ao governo do estado, sendo possível, no entanto, uma coligação tão somente para o governo do estado. Assim, a Consulta nº 119650 restou assim ementada:

> CONSULTA. COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA. ELEIÇÃO MAJORITÁRIA. CANDIDATO. GOVERNADOR. SENADOR DA REPÚBLICA. Partidos coligados para o cargo de governador podem lançar, isoladamente, candidatos ao Senado (Res.-TSE nº 20.126/1998). Não é possível a formação de coligação majoritária para o cargo de senador distinta da formada para o de governador, mesmo entre partidos que a integrem. Precedentes. (BRASIL, 2010b, p. 209)

Posteriormente, na consulta n° 729-71.2010.6.00.0000/DF (BRASIL, 2010c), formulada pelo então Deputado Federal

Eduardo Cunha, o TSE foi instado a responder:

> 1 – Partidos A, B, C, D e E, coligados para governador, podem ter candidatos isolados ao Senado Federal?
> 2 – Mesmo caso do item 1, os partidos A e B podem fazer uma coligação para senador, C e D outra e E lançar candidato individual ao Senado Federal?
> 3 – Mesmo caso dos itens anteriores, em caso de resposta positiva, ou seja, partidos coligados para governador, não coligados ao Senado Federal, podem participar de coligação para Deputado Federal e Estadual?
> 4 – A definição de coligação majoritária na eleição estadual, implica necessariamente governador e senador, ou governador ou senador?

A ementa respondeu a cada uma das perguntas, em votação por maioria, conforme se vê abaixo:

> CONSULTA. COLIGAÇÃO. ELEIÇÃO MAJORITÁRIA. GOVERNADOR. SENADOR DA REPÚBLICA. PRECEDENTE.
> 1. Partidos coligados para o cargo de governador podem lançar, isoladamente, candidatos ao Senado. Precedente.
> 2. Não é possível a formação de coligação majoritária para o cargo de senador distinta da formada para o de governador, mesmo entre partidos que a integrem.
> 3. Partidos coligados para o cargo de governador podem formar, somente entre eles, coligações distintas para o pleito proporcional.
> 4. A definição de coligação majoritária na eleição estadual, à luz do preceito estabelecido no artigo 6º da Lei nº 9.504/97, compreende os cargos de governador e senador, podendo a coligação ter por objeto somente o cargo de governador ou somente o cargo de senador.
> 5. Decisão por maioria e com ressalvas.
> (BRASIL, 2010c, p. 538)

Segundo o Parecer da Assessoria Especial da Presidência (ASESP), que integrou o relatório do Ministro Hamilton Carvalhido, a Corte já havia se posicionado sobre a pergunta nº 1 do consulente na Resolução n° 20.126, de 12 de março de 1998, afirmando que na coligação exclusiva para o governo do estado, cada partido poderia lançar candidatura própria para o

Senado ou deixar de disputar essa vaga. Assim, os partidos fariam coligação tão somente para o governo. Desta forma, não poderia coexistirem coligação idêntica para o governo e diferente para o Senado. No entanto, é de se destacar que na votação da Consulta sob análise, o Ministro Arnaldo Versiani divergiu do voto do relator, por entender ser uma contradição uma coligação com um partido político para lançamento de um cargo majoritário para governador e outro para Senador[2], mas não quis abrir divergência na votação, ressalvando apenas se tratar de seu ponto de vista, acompanhando o Relator, porque tal posicionamento já era a jurisprudência do Tribunal. Neste mesmo sentido, votou vencido o Ministro Marco Aurélio e a consulta foi respondida por maioria.

Posteriormente, em 2014, o Tribunal Superior Eleitoral mudou o posicionou a respeito, seguindo o entendimento de que se o partido deliberar por coligar para governador, deveria lançar a mesma candidatura ao Senado, conforme os precedentes abaixo.

> ELEIÇÕES DE 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. DRAP. COLIGAÇÃO MAJORITÁRIA. GOVERNADOR. SENADOR. EXCLUSÃO DE PARTIDO. PRTB. ATA. AUSÊNCIA. MANIFESTAÇÃO. PARTICIPAÇÃO. COLIGAÇÃO. SENADO FEDERAL. DESPROVIMENTO.
>
> 1. Se o partido deliberou não se coligar para o cargo de senador, não é possível a este mesmo partido coligar-se ao cargo de governador.
>
> 2. É possível o deferimento de coligação com exclusão de partido que poderia inviabilizá-la.
>
> 3. Agravo regimental desprovido.
>
> (BRASIL, 2014)

Neste caso concreto, na origem, o Partido Renovador Trabalhista Brasileiro – PRTB aprovou em sua convenção que iria coligar na candidatura ao governo do estado, mas que não iria lançar candidatura ao Senado, nem apoiaria a candidatura da coligação. Assim, o ter/RJ excluiu o PRTB da Coligação o Rio em 1º Lugar (PMDB/PP/PSC/PTB/PSD/SDD/PSDB/PPS/DEM/PMN/PTC/PRTB/PSDC/PEN/PHS/PRP/PTN/PSL), sob o argumento de que

2. Como declarado na página 7 do voto da Cta no 729-71.2010.6.00.0000/DF.

o partido poderia deixar de concorrer a um determinado cargo político, no entanto, para aderir à coligação majoritária, deveria lançar a mesma candidatura ao governo e ao Senado, sobre pena de impedir o deferimento da coligação, conforme já havia sido decidido na Consulta ao TSE nº 72.791; assim, seria impossível a formação de alianças diversas para os cargos em disputa no pleito majoritário. Em sede de Recurso Especial, no voto da Ministra Luciana Lóssio, relatora do Recurso Especial Eleitoral nº 118806 (BRASIL, 2014), foi apontado que a decisão terTRE/RJ estava em consonância com a jurisprudência do TSE, e negou seguimento ao recurso, o que foi aprovado por unanimidade pela Corte.

Outra hipótese descartada pelo Tribunal Superior Eleitoral é o caso de o partido decidir coligar para o governo e o Senado, mas lançar candidatura própria ao Senado. No Recurso Especial Eleitoral nº 963921 (BRASIL, 2010d), o relator Ministro Arnaldo Versiani apontou em seu voto que o PPS inicialmente aprovou a coligação para o governo e o Senado, posteriormente, requereu o registro de candidatura própria ao Senado, alegando que coligaria apenas para a eleição majoritária no governo do Estado. Assim, na orterm, TRE/SC, o registro de candidatura ao Senado foi indeferido sob o fundamento de a coligação ter sido celebrada para o lançamento da mesma candidatura ao governo do estado e ao Senado Federal, logo a grei partidária não poderia lançar outra candidatura ao Senado, fundamento que foi corroborado pelo Min. Versiani no Recurso Especial, que restou assim ementado:

> Registro. Eleição majoritária. Governador. Senador. Partido coligado. Candidatura própria.
>
> 1. Segundo a jurisprudência deste Tribunal, na eleição majoritária é admissível a formação de uma só coligação, para um ou mais cargos.
>
> 2. Se o partido deliberou coligar para as eleições majoritárias de governador e senador, não é possível lançar candidatura própria ao Senado Federal.
>
> Agravo regimental a que se nega provimento.
>
> (BRASIL, 2010d)

No entanto, em 2018, o TSE mudou sua posição mais uma vez, e, repetindo o entendimento de 2010, divergiu dos precedentes

de 2014 e abriu a possibilidade de cindir a coligação majoritária, permitindo o lançamento da mesma candidatura ao governo do estado, e candidatura diferente para o Senado Federal. No REspEL nº 0600867-18.2018.6.14.0000 (BRASIL, 2018), a Coligação "O Pará Daqui pra Frente" impugnou o Demonstrativo de Atos Partidários (DRAP) da Coligação "Em Defesa do Pará", por suposta dissidência partidária do PSDB, PDT, SD, PRP e PSP, que compõem a chapa majoritária para os cargos de Governador e Vice-Governador, mas que lançaram candidaturas individuais ao Senado Federal. O relator, Ministro Luiz Edson Fachin, resgatou o julgamento das Consultas nºs 1196-50/DF e 729-71/DF (BRASIL, 2010b; 2010c), que permitiram a formação de coligação majoritária somente para cargo de governador do estado, entendendo que não haveria ofensa ao art. 6º da Lei das Eleições pelo lançamento de candidaturas isoladas ao Senado Federal pelos partidos que compõem a coligação para Governador e Vice-Governador. Assim, o acórdão ficou assim ementado:

> ELEIÇÕES 2018. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. DEMONSTRATIVO DE REGULARIDADE DE ATOS PARTIDÁRIOS (DRAP). **COLIGAÇÃO MAJORITÁRIA. GOVERNADOR E VICE–GOVERNADOR. CANDIDATURAS ISOLADAS AO SENADO FEDERAL. POSSIBILIDADE.** ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. **APLICAÇÃO DA SÚMULA Nº 30 DO TSE.** RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.
>
> (BRASIL, 2018)

Hodiernamente, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu a Consulta nº 0600591-69.2021.6.00.0000, proposta pelo Deputado Delegado Waldir (PSL/GO), que indaga se os partidos que participam da mesma coligação majoritária devem ter o mesmo candidato ao Senado; se os partidos coligados para o governo podem lançar candidatos ao Senado, individualmente; e se um partido que não integra qualquer coligação pode lançar, individualmente, candidato ao Senado. Em parecer da Assessoria Consultiva do Tribunal Superior Eleitoral, o corpo técnico opinou no sentido de:

> 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

(...)

Quanto ao **segundo questionamento**, entende-se pela possibilidade de que um partido coligado para a eleição de governador de estado lance candidatura individual para senador da República ou, mesmo, deixe de disputar este cargo, nos termos da remansosa jurisprudência acima colacionada. As alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 97 e as reformas eleitorais subsequentes não tiveram aptidão de promover mudança de entendimento quanto a este ponto.

Por fim, em relação à **terceira indagação**, é conspícuo o direito das agremiações de lançar candidaturas próprias, não sendo impositivo a formação de coligações eleitorais em qualquer esfera e para qualquer cargo eletivo. Se é possível o lançamento de candidatura individual por partidos coligados a outros cargos, com maior razão encontra-se o direito dos partidos que sequer escolheram se coligar. Apenas a candidatura avulsa, ou seja, sem vinculação a qualquer partido político, é inadmitida na ordem jurídica vigente, por força do art. 14, § 3º, V, da CF/1988.

Por seu turno, a d. Procuradoria Regional Eleitoral opinou no sentido de que somente é possível a formação de uma coligação majoritária na mesma circunscrição, assim, os partidos que desejarem disputar coligados a eleição para o Senado, não poderão integrar coligação diferente para o cargo de Governador. Quanto à segunda pergunta, os partidos coligados para o governo podem lançar candidatura individual para Senador da República ou não ter candidato. Por fim, quanto à última pergunta, opina a PGE que os partidos não precisam se coligar para lançar candidaturas. Portanto, para o Ministério Público Eleitoral, é possível a coligação formada apenas para a eleição de Governador ou apenas para a eleição de Senador.

Sobre o mérito da consulta, o Relator Ministro Ricardo

Lewandowski - que restou vencido -, conheceu a consulta e respondeu negativamente à primeira pergunta e afirmativamente à segunda e à terceira, apontando em seu voto que é permitido às federações e aos partidos coligados para o cargo de governador lançarem candidaturas ao Senado Federal, isolados ou em consórcios distintos entre si, ou com terceiras agremiações. Acompanharam os Ministros Sérgio Banhos e Edson Fachin.

O Ministro Mauro Campbell Marques, que inaugurou divergência e redigiu o voto vencedor, respondeu favoravelmente às três questões formuladas, acompanhado dos Ministros Benedito Gonçalves, Carlos Horbach e Alexandre de Moraes. E esse foi o resultado final, por maioria de votos, no dia 21 de junho de 2022, quando os Ministros mantiveram a jurisprudência da Corte no sentido de vedar a possibilidade de que as agremiações que se uniram para disputar a vaga de governador formem coligações distintas com o intuito de concorrer ao Senado Federal.

Assim, tem-se que todos os partidos coligados apenas para o governo do estado terão duas opções para o Senado Federal: ter candidato próprio sem coligação ou não ter candidato. Aqueles que optarem por não ter candidato ao Senado estão livres para declarar apoio a quem quiserem. Se coligarem para o governo do estado e para o Senado, cada coligação só pode lançar um candidato. Portanto, não existem dois candidatos em uma mesma coligação, sendo apenas uma vaga por coligação.

Abaixo foi produzido um quadro com as hipóteses mais comuns de composição de chapas majoritárias a partir da formação de uma coligação para governo com partidos e federações partidárias:

COLIGAÇÃO GOVERNO Partido/Federação A + Partido/Federação B + Partido/Federação C	
COLIGAÇÃO IGUAL PARA SENADO Partido/Federação A+ Partido/Federação B+ Partido/Federação C: Candidato 1 (**Candidato único para todos**)	**CANDIDATURAS ISOLADAS – SEM COLIGAÇÃO** Partido/Federação A: Candidato 1 Partido/Federação B: Candidato 2 Partido/Federação C: Candidato 3 (**Cada um lança um candidato diferente**)
COLIGAÇÕES DIFERENTES Partido/Federação A+ Partido/Federação B: Candidato 1 Partido/Federação C: Candidato 2 (**Um candidato em coligação e outro candidato em partido/federação isolada**)	**CANDIDATURAS ISOLADAS – SEM CANDIDATURA** Partido/Federação A: Candidato 1 Partido/Federação B: não tem candidato Partido/Federação C: Candidato 2 (**Não existe coligação. Cada partido/federação tem ou não candidatura própria**)

Tabela elaborada pelas autoras

Das hipóteses apresentadas no quadro acima, vale ressaltar que a "Coligação Igual para o Senado" e as "Candidaturas Isoladas - Sem Coligação" são plenamente viáveis e possíveis no arcabouço legal existente.

Já a "Coligações Diferentes" está consagrada como inviável, podendo resultar em eventual indeferimento do DRAP ou deferimento do DRAP com exclusão do Partido com candidatura própria.

E por fim, na “Candidaturas Isoladas - Sem Candidatura”, ainda que seja possível, provavelmente não será uma decisão política interessante em muitas situações. Isso porque, em que pese a hipótese de apoiamento de algum dos candidatos por aquele partido que não terá campanha própria, a legislação eleitoral apresenta limitações com desdobramentos inconvenientes para o melhor desempenho da política. A coligação é um instituto específico do Direito Eleitoral que possibilita os partidos componentes a compartilharem o tempo de propaganda na TV e rádio, bem como doações financeiras e estimáveis. Já o apoio é apenas uma decisão política que pode ser seguida por liberalidade do órgão de direção partidária e impede a participação em programas de TV e rádio.

Portanto, pode-se dizer que só existem duas possibilidades para as candidaturas ao Senado Federal: quando todos os partidos da coligação ou da federação lançam apenas um candidato ou quando os partidos ou a federação decidem lançar candidatura própria e não se coligar.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da análise realizada no presente artigo, observou-se a existência de precedentes no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral sobre o lançamento isolado de candidatura ao Senado, além da coligação, da mesma forma que existem precedentes indicando a impossibilidade de cindir as candidaturas majoritárias do governo do estado e do Senado Federal. Entretanto, atualmente questionado sobre a possibilidade de coligação para o cargo de Senador Federal, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu a Consulta nº 0600591-69.2021.6.00.0000, por maioria de votos, para concluir pelo princípio majoritário da candidatura ao Senado Federal, e entendendo que o partido ou federação que optar por formar coligação para o pleito de cargo de governo do estado deve, da mesma forma, lançar eventual candidatura ao Senado sob o manto da mesma coligação ou, de forma alternativa, lançar candidatura isolada ou não lançar, impossibilitando coligação diversa para o Senado.

Assim, cabe aos órgãos de direção partidária ou órgãos deliberativos da federação sopesar a partir da realidade política do estado o melhor arranjo eleitoral. O partido ou federação

que optar por coligar para governo deve lançar a candidatura ao Senado dentro da mesma coligação completa ou lançar candidatura isolada sem nenhuma coligação. Vale destacar, ainda, que optando pela coligação, os demais partidos e federação da coligação do governo deverão ter a mesma posição, lançando candidatura isolada caso não seja possível a coligação completa ou não lançando nenhuma candidatura.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 05 abr. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de
1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1997a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 05 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.208, de 28 de setembro de 2021.** Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14208.htm. Acesso em: 05 abr. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 23.670, de 14 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre as federações de partidos políticos. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2021b. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-670-de-14-de-dezembro-de-2021. Acesso em: 05 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7021.** Direito constitucional e eleitoral. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Referendo de Medida Cautelar. Federação de Partidos Políticos. Lei nº 14.208/2021. Cautelar parcialmente deferida, quanto ao prazo de registro, para preservação da isonomia. 1. A lei questionada – Lei nº 14.208/2021 – alterou a redação da Lei nº 9.096/1995, criando o instituto da federação partidária. Essa nova figura permite a união entre partidos políticos, inclusive para concorrerem em eleições proporcionais (para deputado federal, estadual e vereador). Alegação de vícios de inconstitucionalidade formal e de inconstitucionalidade material. I. Inexistência de inconstitucionalidade formal 2. O projeto de lei foi iniciado e aprovado no Senado Federal, sob a antiga redação do art. 17, § 1º, da Constituição, que admitia coligação eleitoral inclusive no sistema proporcional. Na sequência, foi remetido à Câmara dos Deputados e aprovado, sob a vigência da nova redação do referido dispositivo, que passou a vedar coligações em eleições proporcionais (EC 97/2017). Daí a alegação de que deveria ter retornado à Casa em que iniciada a tramitação. O argumento, porém, não procede. 3. Nada na Constituição sugere que a superveniência da emenda constitucional referida exigiria o retorno ao Senado Federal do projeto já aprovado pelas duas Casas. O reexame pela Casa iniciadora somente se dá no caso em que o projeto tenha seu conteúdo alterado na Casa revisora (CF, art. 65, parágrafo único), o que não ocorreu. Na Câmara dos Deputados, houve apenas emendas de redação. Cabe observar ainda que: (i) federação partidária e coligação constituem institutos diversos; e (ii) o Congresso Nacional, em sessão conjunta, reunindo o Senado e a Câmara, por maioria absoluta, rejeitou o veto que havia sido aposto pela Presidente da República ao projeto aprovado. Portanto, há inequívoca manifestação de vontade de ambas as Casas Legislativas em relação à matéria. II. Inexistência de inconstitucionalidade material 4. A federação partidária possui importantes pontos de distinção em relação às coligações, que em boa hora foram proibidas. As coligações consistiam na reunião puramente circunstancial de partidos, para fins eleitorais, sem qualquer compromisso de alinhamento programático. Tal fato permitia, por exemplo, que o voto do eleitor, dado a um partido que defendia a estatização de empresas, ajudasse a eleger o candidato de um partido ultraliberal. Ou vice-versa. A fraude

à vontade do eleitor era evidente. 5. Já a federação partidária, embora assegure a identidade e a autonomia dos partidos que a integram (art. 11-A, § 2º), promove entre eles: (i) uma união estável, ainda que transitória, com durabilidade de no mínimo 4 (quatro) anos (art. 11-A, § 3º, II); (ii) requer afinidade programática, que permita a formulação de estatuto e de um programa comuns à federação (art. 11-A, § 6º, II), e (iii) vincula o funcionamento parlamentar posterior às eleições (art. 11-A, § 1º). Em tais condições, as federações não implicam transferência ilegítima de voto entre partidos com visões ideológicas diversas e, portanto, não geram os impactos negativos sobre o sistema representativo que resultavam das antigas coligações proporcionais. 6. É possível questionar a conveniência e oportunidade da inovação, que pode retardar a necessária redução do número de partidos políticos no país. Mas essa avaliação, de natureza política, não cabe ao Poder Judiciário. Em juízo cautelar e em exame abstrato da matéria, não se vislumbra inconstitucionalidade. Naturalmente, se no mundo real se detectarem distorções violadoras da Constituição, tal avaliação preliminar poderá ser revisitada. Para isso, no entanto, é imperativo aguardar o processo eleitoral e seus desdobramentos. Por ora, portanto, não é o caso de impedir a experimentação da fórmula deliberada pelo Congresso Nacional. III. Quebra da isonomia entre a federação e os demais partidos 7. Existe, porém, um problema de quebra de isonomia no tratamento diferenciado dado à federação partidária, no que diz respeito ao seu registro perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Partidos políticos têm de fazê-lo até 6 (seis) meses antes das eleições (Lei nº 9.504/1997, art. 4º), sendo que, em relação à federação, a lei ora impugnada estende esse prazo até a data final do período de realização das convenções partidárias. Trata-se de uma desequiparação que não se justifica e que pode dar à federação indevida vantagem competitiva. IV. Dispositivo 8. Voto pelo referendo da cautelar, parcialmente deferida, apenas quanto ao prazo para constituição e registro da federação partidária perante o TSE, tendo como consequência: (i) suspender o inciso III do § 3º do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995 e o parágrafo único do art. 6º-A da Lei nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 14.208/2021; (ii) conferir interpretação conforme à Constituição ao caput do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, de modo a exigir que, para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa

jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos. 9. Tese: "É constitucional a Lei nº 14.208/2021, que institui as federações partidárias, salvo quanto ao prazo para seu registro, que deverá ser o mesmo aplicável aos partidos políticos. Excepcionalmente, nas eleições de 2022, o prazo para constituição de federações partidárias fica estendido até 31 de maio do mesmo ano". Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro – PTB. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso, 9 de fevereiro de 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6293255. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n° 636-11.2010.6.00.0000.** Consulta. Senador. Coligações. Formação. Pluralidade. Eleição majoritária. Impossibilidade. Somente se admite a pluralidade de coligações para a eleição proporcional. Na eleição majoritária é admissível a formação de uma só coligação, para um ou mais cargos. Relator: Ministra Cármen Lúcia, 11 de maio de 2010a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 119650.** CONSULTA. COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA. ELEIÇÃO MAJORITÁRIA. CANDIDATO. GOVERNADOR. SENADOR DA REPÚBLICA. Partidos coligados para o cargo de governador podem lançar, isoladamente, candidatos ao Senado (Res.-TSE nº 20.126/1998). Não é possível a formação de coligação majoritária para o cargo de senador distinta da formada para o de governador, mesmo entre partidos que a integrem. Precedentes. Relator: Ministro Hamilton Carvalhido, 29 de junho de 2010b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 72971.** CONSULTA. COLIGAÇÃO. ELEIÇÃO MAJORITÁRIA. GOVERNADOR. SENADOR DA REPÚBLICA. PRECEDENTE. 1. Partidos coligados para o cargo de governador podem lançar, isoladamente, candidatos ao Senado. Precedente. 2. Não é possível a formação de coligação majoritária para o cargo de senador distinta da formada para o de governador, mesmo entre partidos que a integrem. 3. Partidos coligados para o cargo de governador podem formar, somente entre eles, coligações distintas para o pleito proporcional. 4. A definição de coligação majoritária na eleição estadual, à luz do preceito estabelecido no artigo 6º da Lei nº 9.504/97,

compreende os cargos de governador e senador, podendo a coligação ter por objeto somente o cargo de governador ou somente o cargo de senador. 5. Decisão por maioria e com ressalvas. Relator: Ministro Hamilton Carvalhido, 29 de junho de 2010c.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe nº 25.015/SP.** RECURSO ESPECIAL. Eleições 2004. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Partido coligado. Ilegitimidade ativa. Provimento. A coligação aperfeiçoa-se com o acordo de vontade das agremiações políticas envolvidas e com a homologação deste pela Justiça Eleitoral. A partir de tal acordo, considera-se que os partidos estão coligados. O partido coligado não possui legitimidade para, isoladamente, propor Investigação Judicial. Recorrido: Coligação Amor Pela Cidade (PDT/PPS/PMN/PSL/PP/PSDC). Recorrente: MAURICI MARIANO. Relator: Ministro Gomes de Barros, 30 de setembro de 2005.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe nº 15.060/SE.** Recurso especial. 2. Pedido de recontagem de votos. 3. Legitimidade ativa ad causam. 4. Recontagem de votos pleiteada, isoladamente, por um dos Partidos Políticos integrantes de Coligação, com base no art. 28, I, da Lei n° 9.100, de 29.9.1995. 5. Inteligência dos arts. 6° e seus parágrafos, 7° e 28, I, da Lei n° 9.100/1995. 6. A Coligação é unidade partidária e representante legítima das agremiações que a compõem. 7, Hipótese em que o acórdão teve o recorrente como parte ¡legítima ativamente para o pleito de recontagem, eis que integrante de Coligação. 8. Decisão que não negou vigência ao art. 28, I, da Lei n° 9.100/1995, nem ao art. 200, § 1°, do Código Eleitoral. 9. Se o partido político concorre, isoladamente, cabe-lhe pedir recontagem; se, entretanto, não disputa, isoladamente, o pleito, mas em coligação com outros partidos, os interesses comuns destes estão representados por aquela, como ente de natureza partidária, habilitada, em nome de todos, a estar em Juízo e defender os interesses dos associados. 10. Não se admite que, isoladamente, um dos integrantes da Coligação peça recontagem de votos, o que poderá não ser do interesse dos demais. 11. Precedentes do TSE. 12. Recurso especial não conhecido. Recorrente: Seção Municipal do PFL. Recorrido: Coligação ¿Unidos por Canindé". Relator: Ministro Néri da Silveira, 29 de agosto de 1997b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 963921.** Registro. Eleição majoritária. Governador. Senador. Partido coligado. Candidatura própria. 1. Segundo a jurisprudência deste Tribunal, na eleição majoritária é admissível a formação de uma só coligação, para um ou mais cargos. 2. Se o partido deliberou coligar para as eleições majoritárias de governador e senador, não é possível lançar candidatura própria ao Senado Federal. Agravo regimental a que se nega provimento. Agravante: Wesley Oliveira Collyer. Relator Ministro Arnaldo Versiani,1 de setembro de 2010d.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 118806.** ELEIÇÕES DE 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. DRAP. COLIGAÇÃO MAJORITÁRIA. GOVERNADOR. SENADOR. EXCLUSÃO DE PARTIDO. PRTB. ATA. AUSÊNCIA. MANIFESTAÇÃO. PARTICIPAÇÃO. COLIGAÇÃO. SENADO FEDERAL. DESPROVIMENTO. 1. Se o partido deliberou não se coligar para o cargo de senador, não é possível a este mesmo partido coligar-se ao cargo de governador. 2. É possível o deferimento de coligação com exclusão de partido que poderia inviabilizá-la. 3. Agravo regimental desprovido. Agravante: Coligação o Rio em 1º Lugar. Relator: Ministro Luciana Lóssio, 14 de outubro de 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral (11549) nº 0600867 – 18.2018.6.14.0000 (PJe).** ELEIÇÕES 2018. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. DEMONSTRATIVO DE REGULARIDADE DE ATOS PARTIDÁRIOS (DRAP). COLIGAÇÃO MAJORITÁRIA. GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR. CANDIDATURAS ISOLADAS AO SENADO FEDERAL. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. APLICAÇÃO DA SÚMULA Nº 30 DO TSE. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. Recorrente: Coligação o Pará Daqui pra Frente. Recorrido: Coligação em Defesa do Pará. Relator: Ministro Luiz Edson Fachin, 3 de outubro de 2018.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais.** 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas:** Teoria, instituições, estratégia. 1. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

TORRES, Damiana. Sistemas eleitorais brasileiros. **Revista eletrônica EJE**, [s.l.], n.4, a. 4, [20--]. Disponível em: https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-4/sistemas-eleitorais-brasileiros. Acesso em: 05 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições 2022**: entenda as principais diferenças entre federações partidárias e coligações. Tribunal Superior Eleitoral, [s.l.], 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Janeiro/eleicoes-2022-entenda-as-principais-diferencas-entre-federacoes-partidarias-e-coligacoes> Acesso em: 05 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **TSE regulamenta a formação de federações partidárias para as Eleições Gerais de 2022.** Tribunal Superior Eleitoral, [s.l.], 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Dezembro/tse-regulamenta-a-formacao-de-federacoes-partidarias-para-as-eleicoes-gerais-de-2022. Acesso em: 05 abr. 2022.

Estatuto das Federações Partidárias e a Participação Política Feminina

Carla de Oliveira Rodrigues
e Bianca Maria Gonçalves e Silva*

* **RODRIGUES, Carla de Oliveira.** Advogada especialista em Direito Eleitoral, mestranda em Direito Constitucional pelo IDP. Integrante e pesquisadora do LiderA, grupo de pesquisa sobre liderança feminina na política do Observatório Eleitoral do IDP. Pesquisadora e integrante do Observatório de Violência Política Contra a Mulher e do Observatório Nacional de Mulheres na Política da Câmara dos Deputados. Membro Fundadora da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP);

GONÇALVES E SILVA, Bianca Maria. Advogada, mestranda em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), pós-graduada em Direito Constitucional e em Direito Eleitoral. pesquisadora do LiderA - observatório eleitoral do IDP e do Observatório de Violência Política contra a Mulher. Integrante da ABMCJ/DF. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

Sumário:

1. Introdução;
2. Federações Partidárias no Brasil;
3. A regulamentação da Federação de Partidos pelo TSE;
4. Estatutos das Federações Partidárias e Participação Feminina;
5. Conclusão;
6. Referências bibliográficas.

Resumo:

As Federações Partidárias são uma inovação para as eleições de 2022. Diferentemente das coligações, as federações permanecem por, no mínimo, quatro anos e obrigam os partidos federados a atuarem de maneira unificada antes, durante e após o pleito, após o deferimento do seu registro pelo Tribunal Superior Eleitoral(TSE). A participação feminina na esfera intrapartidária impacta sobremaneira a própria representação das mulheres na política e na sociedade. Para tanto, a Lei 12.034 de 2009 estabeleceu que cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. O entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é que essa previsão legal se estende às federações e aos seus estatutos. Dessa forma, o presente artigo visa analisar em que medida as federações partidárias buscaram assegurar em suas normas internas ações afirmativas para a representatividade feminina na política. O objeto de análise são os estatutos e a composição dos órgãos diretivos de cada federação partidária à luz da representatividade feminina.

Palavras-chave:

Federações Partidárias. Participação Feminina. Estatutos Partidários. Órgãos Diretivos. Representatividade.

1. INTRODUÇÃO

A sub-representação das mulheres ainda é uma realidade na esfera política brasileira que dificilmente será alterada se a participação das cidadãs na política e na construção de políticas públicas permanecer limitada (MATOS, 2012). Ao passo que em outras áreas a participação feminina já tenha se equiparado - ou ultrapassado - o quantitativo de homens, na política elas ainda são minoria (PRÁ, 2011). Muito disso se deve à falta de mulheres em posições de destaque dentro dos partidos políticos: em comissões, órgãos diretivos e, principalmente, nas candidaturas de relevância (SACCHET, 2012).

Quando dirigimos o olhar para a representatividade feminina nos espaços institucionais dos partidos políticos o *déficit* é ainda maior, isso porque se naturalizou a ausência desse grupo social nos espaços políticos. Os partidos políticos são atores principais na construção de uma democracia representativa igualitária e ainda instituições decisivas para ampliação dos direitos políticos e sociais, detentores do monopólio das candidaturas por força constitucional e consequentemente, atores centrais do recrutamento político partidário.

Não fosse a promulgação da Lei 12.034 de 2009, fatalmente esse cenário seria pior do que o atual. A cota mínima de 30% de candidaturas para cada sexo, que na prática trata de candidaturas femininas, a destinação de recursos e tempo de propaganda são conquistas importantes. De acordo com Araújo (2001, p. 246), a aprovação da política de cotas e sua implementação foram fatos positivos, pois deram visibilidade à sub-representação das mulheres na agenda político-eleitoral e assim, estabeleceu responsabilidades partidárias quanto à alteração desse quadro.

Segundo Álvares (2011), o processo de evolução da participação feminina no sufrágio universal brasileiro remonta à década de 1930, quando pela primeira vez elas puderam votar. Houve retrocessos e avanços no caminho, mas durante décadas as conquistas foram pequenas. Demorou cerca de 60 anos para surgir uma ação afirmativa relevante que alçasse a representatividade feminina a outro patamar em busca da equidade. Isso só se efetivou com o amadurecimento da própria democracia brasileira, marcadamente com o advento das eleições diretas em 1989. A partir daí, a sociedade começou a vislumbrar

a necessidade de estabelecer formas legais de proporcionar às mulheres maior representação política.

Em meados da década de 90, foi adotado no Brasil um sistema de cotas que resguardava 20% das candidaturas dos partidos para serem preenchidas por mulheres. Esse sistema foi implementado pela Lei 9.100 de 1995 em consequência das diretrizes ratificadas pelo Brasil na Conferência de Pequim. Esse evento, promovido pela ONU Mulheres, preconizava "o empoderamento da mulher e sua total participação, em base de igualdade, em todos os campos sociais, incluindo a participação no processo decisório e o acesso ao poder" (COSTA, 2011).

Desde então, ao invés de abraçarem a causa da representatividade feminina, os partidos políticos vem burlando as normas. Preenchendo as vagas femininas com candidaturas fictícias, de fachada ou, simplesmente, lançando candidatas sem recursos. De acordo com Costa (2011) embora essa prática tenha permanecido mesmo após a edição da Lei nº 12.034 de 2009, especialmente nas eleições de 2010, os entendimentos de que a cota deve ser cumprida, inclusive destinando o mesmo percentual mínimo de recursos e tempo de propaganda partidária para candidaturas femininas foi um significativo avanço (CARVALHO *et al,* 2018).

Nessa linha, todas as vezes que há uma mudança nas regras das eleições, como a criação das federações partidárias, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) ou mesmo o Supremo Tribunal Federal (STF) são provocados para que a representatividade feminina seja respeitada. Dessa forma, as federações partidárias, instituto novo, incorporado à legislação eleitoral em 2021, que sejam devidamente registradas, devem elaborar um estatuto e programa próprio seguindo as regras consagradas pela norma e quiçá, implementando novas medidas para equiparar a competição feminina no processo eleitoral.

A análise da formação das federações partidárias, dos seus estatutos e da composição de seus órgãos diretivos é o objeto deste artigo. Na primeira seção é exposto um breve histórico sobre o surgimento das federações partidárias, em seguida discorre-se sobre a regulamentação do tema pelo TSE e, por fim, encerra-se com uma análise dos estatutos das federações e de que forma a participação feminina foi – ou não – inserida nesses documentos, destacando-se a importância da composição dos órgãos diretivos e o respeito à cota de gênero.

2. FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS NO BRASIL

A Lei 14.208 de 28 de Setembro de 2021, inseriu no ordenamento jurídico brasileiro a figura das Federações Partidárias no Brasil. A Lei dos partidos políticos passou a vigorar com o Artigo 11-A, prevendo a possibilidade de união de dois ou mais partidos políticos em forma de federação. A matéria incluiu uma nova forma de organização das agremiações partidárias, diferente das coligações, da fusão e incorporação. Segundo Gresta (2021), a redação da lei foi demasiadamente econômica, deixando em aberto muitas questões a serem regulamentadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Dessa forma, a lei é tão sucinta que vale ser transcrita em sua totalidade:

> Art. 1º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 11-A: "Art. 11-A. **Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação**, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, **atuará como se fosse uma única agremiação partidária**. § 1º **Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária.** § 2º **Assegura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação.** § 3º A criação de federação obedecerá às seguintes regras: I - a federação somente poderá ser integrada por partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral; II - os partidos reunidos em federação deverão **permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos**; III - a federação poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias; IV - a federação terá abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral. § 4º **O descumprimento do disposto no inciso II do § 3º deste artigo acarretará ao partido vedação de ingressar em federação, de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, de utilizar o fundo partidário.** § 5º Na hipótese de desligamento de 1 (um) ou mais partidos, a federação continuará em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam 2 (dois) ou mais partidos. § 6º O pedido de registro de federação de partidos encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral

será acompanhado dos seguintes documentos: I - cópia da resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação; II - cópia do programa e do **estatuto comuns da federação constituída**; III - ata de eleição do órgão de direção nacional da federação. § 7º **O estatuto** de que trata o inciso II do § 6º deste artigo **definirá as regras para a composição da lista da federação para as eleições proporcionais.** § 8º **Aplicam-se à federação de partidos 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**. § 9º Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra federação." Art. 2º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-A: 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**. Parágrafo único. É vedada a formação de federação de partidos após o prazo de realização das convenções partidárias." Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 2021, grifo nosso).

Merecem destaque os pontos da legislação que modificaram a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições inserindo novos artigos, 11-A e 6-A respectivamente:

1) Requisitos mínimos: dois ou mais partidos, regularmente registrados no TSE.
2) Forma de atuação: unificada, asseguradas a identidade e autonomia de cada partido.

3) Abrangência: Nacional.
4) Duração mínima: quatro anos.
5) Sanções por descumprimento: vedação de ingressar em federação, de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições seguintes e de utilizar o fundo partidário.
6) Data limite: prazo das convenções partidárias.
7) Instrumento legal: estatuto próprio da federação.
8) Princípio da Simetria: aplicam-se às federações todas as normas referentes aos partidos políticos.

Um ponto que interessa sobremaneira a este trabalho diz respeito à elaboração de estatuto próprio da federação partidária. Esse instrumento deve seguir todas as exigências previstas aos partidos políticos - inclusive sobre a destinação de percentual mínimo de mulheres na composição dos órgãos diretivos, que infelizmente ainda não encontra previsão legal, e a chamada cota de candidaturas, que a despeito de não se referir expressamente ao gênero feminino, na prática é disso que se trata. Nesse ponto, as federações partidárias teriam uma chance de se mostrarem mais sensíveis ao tema da inclusão e representatividade feminina na política.

Para além da devida equidade, o grau de inclusão político das mulheres pode ser considerado uma medida da qualidade da democracia de um país. A pesquisa de Lijphart (2003) evidencia este fenômeno quando compara a democracia em diferentes nações chegando à conclusão que a presença política das mulheres é um meio efetivo para a representação dos grupos minoritários e para o nível de desenvolvimento de seus direitos.

Nitidamente uma legislação inespecífica vai suscitar diversos questionamentos, pois embora ela tenha mencionado fatores como “registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, propaganda eleitoral, contagem de votos, obtenção de cadeiras, prestação de contas e convocação de suplentes”, a lei não tratou de maneira explícita sobre as cotas de gênero e sobre tantos outros assuntos, deixando a regulamentação a cabo do TSE (GRESTA, 2022).

3. A REGULAMENTAÇÃO DA FEDERAÇÃO DE PARTIDOS PELO TSE

Como bem destacaram Gresta e Carvalho (2022), a lei que incluiu a possibilidade de Federações Partidárias para as eleições de 2022 foi aprovada às pressas pelo Congresso Nacional com o objetivo óbvio de salvar partidos que esbarrariam na cláusula de desempenho. Esta cláusula, instituída pela Emenda Constitucional nº 97/2017 preconiza que a partir de 2023, só receberão recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão os partidos que obtiverem 2% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da Federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma, ou que elejam, pelo menos, 11 deputados (as) federais (BRASIL, 2017).

Portanto, restou ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) disciplinar as muitas questões omissas na lei das Federações Partidárias, dentre elas a efetiva implementação da cota de gênero no âmbito interno das federações. Vale destacar que, ato contínuo à promulgação, o Supremo Tribunal Federal foi provocado na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) 7021 ajuizada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). No julgamento desta ação, o STF entendeu que deveria interceder somente no prazo de registro da federação partidária, antes previsto para a data-limite da celebração de coligações, ou seja, 5 de agosto do ano eleitoral. O entendimento do STF foi de que o prazo deveria ser o mesmo para o registro de partidos políticos, isto é, 6 (seis) meses antes das eleições. A alteração se baseou no princípio da isonomia, que equiparou os partidos políticos às federações partidárias.

Contudo, por pressão dos partidos, houve uma concessão do STF estendendo o prazo, excepcionalmente, até 31 de maio de 2022 em virtude do ineditismo da matéria.

> A decisão, nesse ponto, evidencia um esforço de acomodação de interesses, dilatando o prazo para formação de federações, mas sem ultrapassar outros relevantes marcos temporais do calendário eleitoral–como a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas –FEFC, a configuração do Sistema de Candidaturas–CAND(com os partidos e federações habilitados a lançar candidatos)e, mais importante, o período de realização das convenções partidárias.

> Desse modo, a concessão feita, considerada a justificativa apresentada, deve ser lida como uma excepcionalidade, suficientemente bem ajustada ao encadeamento lógico das etapas do procedimento eleitoral. (GRESTA; CARVALHO, 2022, p. 150)

De toda sorte, outros pontos omissos foram resolvidos na Resolução nº 23.670 de dezembro de 2021, pelo TSE. A primeira providência foi dar a devida personalidade jurídica às federações, devendo estas serem "constituídas sob a forma de associação, devidamente registrada no cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas do local de sua sede" (TSE, 2021).

A segunda providência de maior relevância para o tema deste artigo se relaciona com a elaboração do estatuto de cada federação que "deverá conter regras para a composição de listas para as eleições proporcionais, que vinculará a escolha de candidatos da federação em todos os níveis" (TSE, 2021).

Outro ponto sensível é o relacionado à cláusula de desempenho que "será considerada a soma da votação e da representação dos partidos que integram a federação" (BRASIL, TSE, 2021). Isto é, o próprio objetivo da lei regulamentada pelo TSE, protegendo partidos que não alcançariam sozinhos a votação exigida.

Notadamente, diversos questionamentos são elucidados pela Resolução 23.670 de 2021, como a destinação dos recursos de partidos para a federação, a manutenção da identidade e autonomia de cada partido - inclusive com a manutenção dos seus nome, sigla e número próprios - a data limite firmada pelo STF (31 de maio) e tantos outros.

Contudo, merece destaque o artigo 12 inciso I: " Na eleição proporcional, o percentual mínimo de candidaturas por gênero deverá ser atendido tanto globalmente, na lista da federação, quanto por cada partido, nas indicações que fizer para compor a lista" (TSE, 2021).

Embora a referida resolução do TSE tenha esclarecido grandes lacunas deixadas pela generalidade da Lei 14.208 de 2021, ainda restam pontos obscuros relacionados às cotas de gênero e ao funcionamento das federações partidárias.

Nesse sentido, o Partido Comunista Brasileiro (PCdoB), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Verde (PV) protocolaram a Consulta nº 0600251-91.2022.6.00.0000 instou o Tribunal Superior Eleitoral a se manifestar quanto a situação das

cotas de gênero nas federações partidárias, fazendo o seguinte questionamento, conforme consta no parecer Nº 2.236/2022 – PGGB/PGE:

> Supondo que numa Federação de Partidos Políticos, em razão do número de Partidos associados ou dos critérios de distribuição de candidaturas internamente estabelecidos, um dos Partidos associados possa indicar apenas uma candidatura: 1. Como se daria o atendimento do percentual mínimo de candidaturas por gênero, previsto no inciso I, do parágrafo único do art. 12, da Resolução TSE no 23.670, de 14 de dezembro de 2021? 2. O atendimento do percentual mínimo de candidaturas por gênero, previsto no inciso I, do parágrafo único do art. 12, da Resolução TSE no 23.670/2021, poderia ser considerado somente na lista da Federação de Partidos? (TSE, 2022)

Diante da supracitada Consulta, a Procuradoria-Geral Eleitoral emitiu o parecer Nº 2.236/2022 – PGGB/PGE, analisando todos os pontos suscitados Ao primeiro questionamento, sobre a possibilidade de a federação indicar apenas um (1) candidato, a Procuradoria Geral Eleitoral manifestou no sentido de que, diante da lacuna da lei:

> com apelo à lógica do sistema normativo, que, como visto, se orienta para estimular a participação feminina nas casas legislativas. A solução, portanto, é se admitir que o partido apresente uma só candidatura, mas, se for essa a sua opção, a candidatura haverá de ser feminina" (PGE, 2022).

Embora o colegiado da Corte eleitoral tenha reconhecido que "é histórica a sub-representação feminina nos parlamentos, em desapreço ao princípio da igualdade de oportunidade no acesso aos espaços de poder" (TSE, 2022), o primeiro questionamento permaneceu sem resposta, eis que, quanto ao ponto, a Consulta não foi conhecida. Em razão da impossibilidade matemática do cumprimento dos percentuais mínimos que, apesar de não indicarem expressamente que se trata de reserva de vagas para mulheres, é sabido que as mulheres são esmagadora minoria dos assentos de cargos eletivos, ocupando atualmente apenas 15% das cadeiras do Congresso Nacional.

Portanto, de acordo com a decisão proferida pelo Relator, Ministro Mauro Campbell: "quando o partido resolve concorrer com apenas um candidato, qualquer que seja o seu sexo, o partido não atenderá aos limites fixados na lei" (TSE, 2022). Portanto, concluiu o ministro que resta prejudicada a matéria.

Vale destacar que o Ministro Luiz Edson Fachin abriu divergência para dar uma solução de mérito ao questionamento. O Ministro entendeu que, se existe uma lacuna legislativa que não prevê a hipótese da cota de gênero no caso de candidatura única por um partido, ela deve ser preenchida levando em consideração o objetivo da norma, de estimular a maior participação feminina na política. Logo, no caso de candidatura única, no entendimento do Ministro Luiz Edson Fachin, seguindo a solução apresentada pela Procuradoria Geral Eleitoral em seu parecer, a escolha deveria ser por uma candidata mulher.

Porém o Ministro Luiz Edson Fachin ficou vencido em seu voto, restando o entendimento anterior de não conhecimento, nesta parte, da Consulta, eis que, sendo matematicamente impossível atingir o percentual de candidatura previsto na lei, não cabe ao Tribunal Superior Eleitoral(TSE) interferir na autonomia partidária para impor ao partido - ou federação - que optarem por candidatura única, a lançar uma única candidata, nem para obrigar que sejam lançadas no mínimo duas candidaturas, uma de cada sexo e assim obedecer à cota de gênero.

Por fim, em relação ao segundo questionamento sobre "O atendimento do percentual mínimo de candidaturas por gênero, previsto no inciso I, do parágrafo único do artigo 12, da Resolução TSE 23.670/2021, poderia ser considerado somente na lista da Federação de Partidos?". A resposta foi negativa, breve e unânime:

> a resposta está expressa no próprio dispositivo invocado, quando esclarece que, "na eleição proporcional, o percentual mínimo de candidaturas por gênero deverá ser atendido tanto globalmente, na lista da federação, quanto por cada partido, nas indicações que fizer para compor a lista". Assim, cada partido integrante da federação deve apresentar, para composição da lista global, candidaturas femininas correspondentes ao mínimo de 30%. (TSE, 2022).

Sendo assim, por ora, a matéria ficou pacificada no sentido de que as indicações da federação deverão respeitar o mínimo de

30% (trinta por cento) de candidatura reservadas a um dos sexos e que cada partido integrante da federação também deve respeitar, individualmente, o percentual da cota de gênero.

4. ESTATUTOS DAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS E PARTICIPAÇÃO FEMININA

Esta seção se dedica a analisar os estatutos das 3 (três)federações partidárias que se registraram a tempo de participar das eleições gerais de 2022, junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no que tange à promoção de iniciativas que visam aumentar a efetiva participação feminina na política nacional, em especial, nos espaços institucionais. Além disso, destaca-se a análise quanto ao cumprimento, pelas federações partidárias, da Lei nº 14.192/2021, que estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher.

A Lei nº 14.192/2021, promulgada em 04 de agosto de 2021, portanto, antes da lei que instituiu as federações, prevê expressamente a obrigatoriedade dos partidos alterarem seus estatutos para estabelecer regras de prevenção, repressão e combate à violência política de gênero. Por ser uma norma destinada aos partidos, e, sendo a federação a união de partidos, e, havendo a previsão de que as regras destinadas a partidos políticos também se aplicam às federações, o Ministério Público Eleitoral (MPE) elaborou um documento com recomendações, analisando os estatutos de partidos e federações quanto ao cumprimento da legislação.

A primeira federação registrada no TSE foi a Federação Brasil da Esperança (Fé Brasil) composta por três partidos: PCdoB, PT e PV. No seu estatuto a Fé Brasil menciona expressamente que: "a ação conjunta dos partidos deve combater, prevenir e reprimir todo tipo de violência política, especialmente contra a mulher, pessoas negras, indígenas e outros grupos marginalizados" (FÉ BRASIL, 2022).

Embora haja essa previsão no estatuto da Fé Brasil, a federação não detalhou ações ou iniciativas que tomariam para salvaguardar essa disposição. Desta feita, a análise do MPE sobre o estatuto da Fé Brasil foi de que:

> **Não constam previsões específicas sobre violência política de gênero** no estatuto da federação partidária. **Há, todavia,**

> **dispositivos que tratam da necessidade de se observar a cota de 30% de mulheres para a composição da Assembleia Geral da federação (art. 10, § 6º)** e de que cada Estado e o Distrito Federal apresentem lista de candidaturas proporcionais, assegurada a participação mínima de 30% (trinta por cento) de cada gênero (art. 19). Para a composição da lista de candidaturas proporcionais da Federação, em cada um dos Municípios, deverá ser observada, igualmente, a cota de 30% (trinta por cento) de cada gênero (art. 23). Também se prevê que para as eleições proporcionais que ocorrerem após 2024, o percentual de 30% de candidaturas femininas seja respeitado. (MPE, 2022, grifo nosso)

Nesse sentido, o ponto positivo a ser destacado é a indicação que a Assembleia Geral da Federação deve respeitar o mínimo de 30% de vagas para mulheres, embora não fique claro que isso deva se repercutir em outros órgãos diretivos.

Já a segunda federação devidamente registrada no TSE, composta pelo Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) e pelo Cidadania, chamada de 'Federação PSDB Cidadania' possui pontos interessantes no seu estatuto relacionados à promoção da participação feminina nas instâncias decisórias da federação e previsão de punição para violência política contra a mulher.

Segundo a análise do MPE sobre o estatuto da Federação PSDB Cidadania, destaca-se:

> art. 3º, § 2º, consigna-se que a federação assegurará e incentivará a **participação das mulheres e de representantes de todos os segmentos da sociedade em suas instâncias decisórias.** O § 3º do mesmo dispositivo prevê , ainda, que a federação atuará para promover e incentivar candidaturas das mulheres, assim como de representantes de segmentos sociais diversos. O § 4º do art. 3º estabelece que **é dever da federação atuar para prevenir, reprimir e combater a violência política e a discriminação contra a mulher**, nos termos da Lei nº 14.192/2021. **O art. 45 do estatuto da federação dispõe que configura ato de indisciplina a conduta de filiado a partido político integrante da federação que resulte em violência política contra a mulher** ou qualquer tipo de discriminação em razão de raça, credo ou orientação sexual de filiada ou filiado a qualquer partido político, devendo o caso

> ser apurado pelo respectivo partido. Há, ademais, dispositivos estatutários que tratam da necessidade de se observar a **cota de 30% de cada gênero para a composição dos colegiados de todos os níveis** (arts. 14, 16 e 17). Por fim, o estatuto ainda estabelece que as chapas referentes às eleições proporcionais devem respeitar a participação mínima de 30% para cada gênero (art. 38, § 2º) (MPE, 2022).

Nota-se que a federação em tela fez mais que um mero esforço formal para se adequar à legislação, buscou impor sanções a quem praticar violência política contra a mulher e propôs que a cota de gênero se estendesse aos órgãos colegiados. Embora a federação PSDB Cidadania não tenha trazido nenhuma novidade no campo de ações e iniciativas da promoção feminina na política, o texto do estatuto foi suficientemente adequado às legislações e sugestões dos órgãos eleitorais.

Por fim, a Federação composta pelo Partido Socialismo e Liberdade e pela Rede Sustentabilidade, nomeada 'Federação PSOL Rede', deixou a desejar quanto à previsão de ações efetivas para o incremento da participação feminina na política. O início do texto do estatuto possui um trecho intitulado "A luta das mulheres" mencionando a desigualdade de gênero, a opressão machista e a necessidade da "real emancipação das mulheres com a superação de todas as formas de opressão" (Federação PSOL Rede, 2022).

Contudo, no corpo do estatuto não há menção alguma sobre mulheres, candidatas ou direitos. Não há sequer dispositivos obrigatórios sobre a cota de gênero ou medidas de prevenção , repressão e combate à violência política de gênero.

> No estatuto da federação PSOL - Rede não constam dispositivos sobre o fomento de mulheres na política, tampouco sobre prevenção e repressão à violência política de gênero. Contudo, no programa da federação, há um arrazoado sobre a luta das mulheres na última década, sobre a estrutura da desigualdade de gênero. Conclui que é importante defender as conquistas e os direitos que possibilitem a real emancipação das mulheres. (MPE, 2022)

Dessa forma, a federação PSOL Rede deverá não só adequar seu estatuto para obedecer a legislação, como pode inserir pontos

que façam jus à bandeira de 'luta pelas mulheres' que levantam.

Nesse prisma, a relevância do assunto da participação guarda estreita relação com a evolução do sistema democrático em si (LIJPHART, 2003). De acordo com Dahl (2001, p. 112), os partidos políticos não são apenas necessários e desejáveis, mas são inevitáveis. O que significa que além de serem peças fundamentais na engrenagem democrática, o melhoramento da democracia deve, necessariamente, passar pelo aprimoramento do ambiente intrapartidário (ARAÚJO, 2005).

Embora a quantidade de mulheres em cargos eletivos represente um forte indicativo de pluralidade democrática, o mesmo não pode ser dito pela quantidade de partidos. Afinal, apesar de o Brasil ter muitos partidos, isso não garante que seja um país mais democrático. Atualmente, são 32 agremiações registradas no TSE e mais 31 em processo de formação[1]. A principal importância das agremiações partidárias é institucionalizar, intermediar e profissionalizar a representatividade política por meio da pluralidade de ideias, conferindo a profissionalização da política em atender as demandas da sociedade, mas na prática, não é isso que acontece.

Dentro dos partidos políticos o espaço feminino é um microcosmo do que acontece na política brasileira em geral. Os cargos que concentram grandes poderes e responsabilidades são ocupados por homens. Em algumas agremiações, o comando dos diretórios está nas mãos dos próprios parlamentares do partido, reproduzindo internamente o que se vê nas cadeiras do Congresso Nacional.

É notório que o número de filiadas não se faz representar em poder de decisão, assim como o número de eleitoras. De acordo com dados do TSE de Julho de 2022[2], a média de eleitoras filiadas aos partidos políticos é de 45,80% e as mulheres representam a maior parte do eleitorado feminino 52,65%, conforme dados noticiados pelo Tribunal Superior Eleitoral: "Ao todo, são

1. Disponível em: https://www.tse.jus.br/partidos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao. Acesso em: 10 Abr. 2022.

2. Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-filiados/g%C3%AAnero?p5_menu=GENERO&clear=RP&session=14944480605259. Acesso em: 5 jul. 2022.

82.373.164 de eleitoras, o que equivale a 52,65% do total"[3].

Esses números revelam que as mulheres ocupam os espaços de poder que podem e que devem ocupar. Não é uma questão de desinteresse feminino sobre as questões políticas. As instituições não promovem a equidade nem os caminhos para que ela seja alcançada, como já dito, os partidos políticos são um microcosmo do Congresso Nacional conferindo cargos de poder aos homens e relegando as mulheres a assuntos menos "relevantes" como os direitos das minorias, por exemplo.

Em relação à composição dos órgãos diretivos, as federações partidárias, através de seus estatutos, teriam uma oportunidade ímpar de acolher o que fora respondido na Consulta 0603816-39 de junho de 2020, quando o TSE entendeu que é possível a aplicação das cotas de gênero para as disputas internas dos partidos, como as comissões executivas e os diretórios nacionais, estaduais e municipais (TSE, 2020).

De acordo com a Ministra Rosa Weber, relatora da Consulta, a não aplicação da cota de gênero no âmbito interno das agremiações constituiria "um verdadeiro paradoxo democrático, não sendo crível que a democracia interna dos partidos políticos não reflita a democracia que se busca vivenciar, em última instância, nas próprias bases estatais" (TSE, 2020).

Embora favorável à aplicação da cota, a Ministra Rosa Weber e a maioria do colegiado do TSE entenderam que a matéria não carrega "vinculatividade normativa, em caráter abstrato e sem natureza sancionatória" (TSE, 2020).

No entanto, mesmo sem efeito vinculativo e não sendo passível de sanção por parte da Justiça Eleitoral, vislumbra-se a possibilidade de as federações partidárias inovarem na seara da representatividade feminina e indicarem, não só para candidaturas, mas também para a composição dos órgãos diretivos o percentual mínimo de 30% de vagas femininas.

É certo que ao inovarem na seara da representatividade feminina, as federações partidárias estarão contribuindo para o avanço da pauta da equidade de gênero, promovendo a igualdade de gênero, em atendimento a pauta mundial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o ano de 2030 que possui 17

3. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/brasil-tem-mais-de-156-milhoes-de-eleitoras-e-eleitores-aptos-a-votar-em-2022-601043. Acesso em: 17 jul. 2022.

objetivos para mais de 193 países, dentre eles, o objetivo nº 5[4] que busca alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas.

Proporcionar a participação efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para que elas liderem e tomem decisões na política partidária, contribuiria para quebrar a hegemonia masculina no poder e proporciona à política nacional, no mínimo, uma maior diversidade de ideias, posições e votos em temas sensíveis. Contudo, para que isso se torne realidade, é necessário um movimento em diversas frentes: atualização da legislação, comprometimento dos partidos e engajamento político da sociedade.

A baixa representação feminina nos cargos de decisão dos partidos se inicia na própria presidência. Hoje, dos 32 partidos registrados no TSE[5], apenas 6 possuem uma mulher à frente: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Podemos (PODE) , Rede Sustentabilidade (Rede), PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro) e (Partido da Mulher Brasileira (PMB). Pouco mais de 16 % dos partidos brasileiros contam com uma presidente, percentual semelhante à ocupação feminina na Câmara dos Deputados. Esses números corroboram a real discrepância da participação feminina na política nacional que, apesar de todos os esforços legislativos, ainda carece de maior adesão da própria sociedade civil.

Um outro ponto omisso e que poderia estar previsto nos estatutos das federações, diz respeito à representatividade feminina nos cargos à disposição das federações no ambiente parlamentar, já que as federações devem atuar em unidade durante os 4 (quatro) anos.

Nesse sentido, seria importante para o fortalecimento da ação afirmativa, que os estatutos das federações prevejam a alternância de gênero na liderança das federações nas casas legislativas, nos cargos das mesas diretoras e nas comissões permanentes e provisórias.

Para que o cenário de sub-representatividade feminina na política mude, não basta prever cota de candidatura e o repasse

4. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5 . Acesso em: 14 de Maio de 2022.

5. Disponível em: https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse . Acesso em: 14 Jul. de 2022.

mínimo de percentuais dos recursos públicos (Fundo Partidário e FEFC). É preciso fortalecer a participação feminina dentro das agremiações partidárias e federações, o que contribuirá para uma maior democracia interna, que certamente refletirá na qualidade da democracia nos órgãos de representatividade política.

5. CONCLUSÃO

As federações partidárias são uma inovação para as eleições de 2022 e representaram uma chance das agremiações políticas se alinharem à pauta da representatividade feminina na política. Pelo fato de ser necessário criar um estatuto, inferiu-se que esta seria uma oportunidade para institucionalizar a participação de mulheres no texto base dos estatutos das federações em fase de concepção. Por exemplo, estendendo a cota mínima de 30% para os órgãos diretivos das federações e previsão de alternância de gêneros nos cargos exercidos na atividade parlamentar, como a mesa diretiva e composição de comissões.

Ao arrepio da lei e em desobediência às diretrizes fornecidas pela Justiça Eleitoral, não se percebeu grande esforço por parte das federações em dar a devida relevância à agenda da participação feminina e à criação de mecanismos de combate à violência política contra mulheres. Mais uma vez as regras eleitorais mudaram, mas o panorama da representação feminina permaneceu inalterado.

A ausência de mulheres em cargos de direção na composição partidária é um dos fatores que contribui para a sub-representação feminina na política nacional. Embora haja um número maior de candidatas nas campanhas, não se vê mulheres ocupando posições de direção ou mesmo de presidência nas instâncias partidárias de forma equânime. No contexto das Federações Partidárias, objeto de estudo, a equidade de gênero precisa ser prioritária, não só nos órgãos de direção e "discurso político", mas também com previsão de alternância de mulheres nas representações de bancadas na Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores.

Cabe destacar que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e outros órgãos, como o Ministério Público Eleitoral, esforçam-se para disciplinar e dar interpretação favorável à matéria em prol de uma maior equidade nas relações de gênero da política nacional. A

fim de interpretar e dar concretude a pontos omissos da lei, os julgadores muitas vezes ultrapassam sua atribuição primeira e, em ativismo judicial, acabam por legislar ao assentar entendimentos, respostas a consultas e recomendações.

Contudo, a autonomia partidária e a própria composição do Congresso Nacional refreiam as iniciativas mais inclusivas ao reverberar a hegemonia masculina da composição das casas legislativas, dos postos do Executivo e de todos os principais órgãos diretivos das agremiações e federações partidárias.

Dos estatutos analisados, somente o da Federação PSDB Cidadania estava minimamente adequado, carecendo ainda de ações mais incisivas em prol da participação feminina.

É preciso um maior compromisso das instituições de estado com a pauta da representatividade feminina na política para que tenhamos uma democracia mais justa, inclusiva e representativa.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Clara. **Partidos políticos e gênero:** mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. Revista de Sociologia e Política [online]. 2005, n. 24 [Acessado 24 Junho 2022] , pp. 193-215. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100013>. Epub 26 Out 2005. ISSN 1678-9873. https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100013.

ARAÚJO, C. **Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil.** Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 231-252, 2001.

BRASIL, Decreto nº 21.076, de 24 de Fevereiro de 1932. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL, Lei nº 14.208, de 28 de Setembro de 2021. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.Brasília, DF, 19 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. Senado Federal. + **Mulher na política. Mulher, tome partido!** Brasília: Câmara dos Deputados / Procuradoria Especial da Mulher, 2013, pp. 27-28. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496489/livreto-mais-mulher-na%20politica.pdf?sequence=1. Acesso em: 13 de jul. 2022.

BRASIL, EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97, DE 4 DE OUTUBRO DE 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm. Acesso em: 14 jul. 2022.

CARVALHO, Fernanda Cavassana; KNIESS, Andressa Butture; FONTES, Giulia Sbaraini. **Representação feminina na propaganda eleitoral partidária no Brasil:** as candidatas a Deputada Federal pelo Paraná na TV. Estudos em Comunicação, v. 1, n. 26, p. 231-246, 2018.

CHAGAS, Carolina. **As mulheres e a política na Alemanha:** as cotas de gênero e a democracia interna partidária. Ballot. Rio de Janeiro: UERJ. Volume 1 Número 2 Setembro/Dezembro 2015. pp. 103-122. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2725?locale-attribute=en. Acesso em: 13 jul. 2022.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

GRESTA, Roberta Maia. **Federação de partidos políticos:** o que muda para 2022? Opinião UOL, 2021. Disponível em: . Acesso em: 30 março 2022.

GRESTA, Roberta Maia; CARVALHO, Volgane Oliveira. Federação de partidos políticos no Brasil:: Impactos sobre o sistema partidário, contexto latinoamericano e desafios para as eleições 2022. **Revista Debates**, v. 16, n. 1, p. 143-167, 2022. Disponível em: https://www.seer.ufrgs.br/debates/article/view/123330. Acesso em: 13 jul. 2022.

LIJPHART, A. **Modelos de Democracia:** desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MATOS, Marlise. **A sub-representação política das mulheres na chave de sua subteorização na ciência política.** Mulheres, Poder e Política: a experiência do Brasil e do Canadá, v. 1, p. 22-54, 2012.

MPE, 2022. RECOMENDAÇÃO PGE n° 1, de 21 de fevereiro de 2022. Recomenda aos Partidos Políticos que observem a disposição do artigo 7º da Lei nº 14.192/2021 que trata da adequação dos respectivos estatutos partidários ao previsto no diploma que estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política de gênero. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pge/institucional/gt-violencia-de-genero/RecomendaoaosPartidosPoliticos.pdf/at_download/file. Acesso em: 15 jul. 2022.

PRÁ, Jussara Reis. **Reflexões sobre gênero, mulheres e política.** Mulheres, política e poder. Goiânia, Editora da UFG, p. 101-126, 2011.

ROCHA, Katarina Karol Brazil de Melo. **As representações de mulheres no cenário político brasileiro:** reflexões sobre os processos democráticos intrapartidários. 2019, 252 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade de Fortaleza, 2019. Orientação: Ana Maria D'Ávila Lopes.

SACCHET, Teresa. **Partidos políticos e (sub) representação feminina:** um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. Mulheres, poder e política. Goiânia: Cânone, p. 159-186, 2012.

TSE, Consulta 0603816-39. Ministra Rosa Weber. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Maio/tse-entende-ser-aplicavel-reserva-de-genero-para-mulheres-nas-eleicoes-para-orgaos-partidarios. Acesso em: 14 jul. 2022.

TSE, Resoulução nº 23.670, de 14 de Dezembro de 2021. Dispõe sobre as federações de partidos políticos. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-670-de-14-de-dezembro-de-2021. Acesso em: 14 jul. 2022.

TSE, Processo: 0600251-91.2022.6.00.0000, Classe: CONSULTA Órgão julgador colegiado: Colegiado do Tribunal Superior Eleitoral Órgão julgador: Ministro Mauro Campbell Marques, 2022. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ParecerdaProcuradoria16.pdf. Acesso em: 14 jul. 2022.

As Federações Partidárias e a inclusão da mulher na política: reflexões sobre possíveis dilemas iminentes

Raquel Cavalcanti Ramos Machado e
Raul Lustosa Bittencourt de Araújo*

* **MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos.** Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora Coordenadora do programa de pós-graduação em Direito da UFC. Professora de Direito Eleitoral (graduação e pós). Orientadora do Grupo Ágora UFC. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP);

ARAÚJO, Raul Lustosa Bittencourt de. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Pós-graduando em Direito Processual Civil e em Direito Eleitoral pela PUC-MG. Advogado. Ex-assessor da Procuradoria Regional Eleitoral do Ceará. Vice-Presidente e Diretor de Pesquisa do Grupo Ágora UFC. Membro dirigente do EPP-UFC.

Sumário:

1. Introdução;
2. Breve histórico e panorama atual das obrigações partidárias atinentes à política pública afirmativa de isonomia de gênero;
3. Análise da Lei nº 14.208/2021 e da Resolução nº 23.670/2021 do TSE;
4. Dilemas da responsabilidade das Federações pelo desrespeito de uma das legendas às normas pró-isonomia política de gênero;
5. Considerações finais;
6. Referências bibliográficas.

Resumo:

A promoção da isonomia de gênero na política tem sido pauta de alta repercussão nas últimas décadas, inclusive legislativas e jurisprudenciais, havendo claros avanços no sistema protetivo da qualidade da nossa democracia, embora os resultados da gradual evolução da normativa pátria tenham sido diminutos, vez que as prescrições legais não são cumpridas pela larga maioria dos partidos políticos, os principais destinatários. Neste quadro, persistindo debates jurídicos sobre as consequências da violação normativa partidária à cota de gênero para as candidaturas proporcionais, a implementação do instituto da federação de partidos pela Lei nº 14.208/2021 enseja questionamentos sobre como as legendas que venham a celebrar a aliança responderão pela (in)observância das regras de inclusão política feminina, considerando as peculiaridades do funcionamento partidário dentro desse arranjo. Nessa perspectiva, analisa-se o panorama normativo de combate à desigualdade política de gênero, a polêmica da cassação por fraude à cota de gênero e a Lei nº 14.208/2021, assim como a Resolução-TSE nº 23.670/2021. Afere-se que a federação partidária responde como legenda una nos assuntos eleitorais, descabendo a análise isolada do respeito à cota de gênero nas candidaturas e no financiamento respectivo, diversamente da observância aos comandos da Lei nº 9.096/95, que precisa ser verificada para cada partido filiado. Ainda, percebe-se uma justa causa implícita para abandono da federação.

Palavras-chave:

Isonomia política de gênero. Violação normativa partidária. Federações de partidos. Sanções jurídicas aplicáveis. Resolução-TSE nº 23.670/2021.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a necessidade de combate à desigualdade de gênero na política vem sendo um dos maiores vetores dos debates jurídicos no âmbito do direito eleitoral e partidário, ensejando importantes deliberações no Congresso e no Poder Judiciário em prol do avanço na inclusão da mulher nos espaços de fala e de poder, impondo-se responsabilidades às legendas.

Com efeito, desde 2009, paulatinamente foram atribuídas diversas obrigações a todo partido político registrado perante a Justiça Eleitoral, no objetivo de impulsionar a participação feminina dentro dessas entidades responsáveis por intermediar a relação entre Estado e povo, sendo atualmente imperativa a reserva, para cada gênero, de 30% das candidaturas escolhidas em convenção partidária e de 30% (ou mais, conforme a proporção concreta das candidaturas) dos recursos repassados pelas legendas para as campanhas eleitorais. Também é requerido por lei que as agremiações invistam anualmente ao menos 5% do Fundo Partidário naquela pauta.

O descumprimento desses mandamentos pelos partidos pode acarretar a desaprovação das contas partidárias (tanto anuais e como eleitorais), com as sanções financeiras pertinentes, e, no tocante à inobservância da cota de gênero nas candidaturas, a rejeição ou a cassação, à luz da jurisprudência eleitoral consolidada, de chapa proporcional lançada no pleito. Ressalva-se, nesse ponto, que somente a última consequência era aplicável às coligações proporcionais, figura limitada ao período eleitoral que restou extinta pela Emenda Constitucional nº 97/2017.

Apesar das rigorosas orientações legislativas e pretorianas visando à isonomia política de gênero, foram escassos os avanços concretos atingidos e inúmeras as infrações cometidas. Tal inefetividade das medidas adotadas em prol da isonomia de gênero na política foi coroada pela edição da Lei nº 13.831/2019 e da Emenda Constitucional nº 117/2022, as quais sucessivamente anistiaram as agremiações pela inobservância das regras para a aplicação dos recursos provenientes do erário, destinadas a reduzir a secular desigualdade de oportunidades.

Não obstante toda a atenção que esse tema vem recebendo nas reflexões políticas e nas jurídicas, talvez maior atualmente do que nunca, outro assunto tem ganhado amplo espaço nas discussões de cunho eleitoral: as federações partidárias, inovação

acrescida à Lei nº 9.096/95 (art. 11-A) pela Lei nº 14.208 de setembro de 2021 e por ora validada pelo Supremo Tribunal Federal, conforme liminar concedida e referendada na ADI 7021 (Rel. Min. Roberto Barroso), assinalando-se ressalvas tão somente quanto ao prazo para o registro das federações em 2022.

Inédito no Brasil, o instituto permite a dois ou mais partidos se aliarem para atuar nos Parlamentos e nas eleições, inclusive perante a Justiça Eleitoral, como um ator político único, com prerrogativas e responsabilidades equivalentes às atribuídas às legendas isoladas. Embora tenha sido imediatamente associado à figura das coligações, extintas em 2017 para as disputas proporcionais a ocorrerem de 2020 em diante, é evidente que o novo mecanismo de interação interpartidária possui diferenças, como reconheceu o próprio STF, sendo a duração do vínculo jurídico formado a principal, porquanto esta será de no mínimo 4 (quatro) anos na federação.

Em que pese diversas reflexões jurídico-políticas já estarem em andamento sobre essa relevante e sensível mudança normativa feita no plano infraconstitucional, aparentemente não há ainda análise específica acerca da relação entre o disciplinamento da federação partidária e a aplicação das normas e dos entendimentos judiciais pertinentes ao combate da desigualdade de gênero na política, existindo algumas questões importantes que poderão gerar dilemas nos Tribunais Eleitorais e tumultos no ambiente político-partidário devido à Lei nº 14.208/2021 e à Resolução nº 23.670/2021 do Tribunal Superior Eleitoral, a qual adicionou algumas regras.

Isso porque a possibilidade de dois partidos ou mais funcionarem enquanto um único sem perderem as suas autonomias e identidades, como garante o misterioso § 2º do art. 11-A inserido na Lei nº 9.096/95, propicia diversos debates quanto aos limites da responsabilidade solidária ou objetiva de cada legenda filiada à federação pelas posturas adotadas por outra em infringência ao ordenamento eleitoral, especialmente quando a ofensa jurídica atina à temática da isonomia de gênero na política, tópico que já vinha sendo alvo de complexas divergências.

Portanto, a presente pesquisa busca antecipar alguns dos dilemas que poderão surgir a respeito da aplicação das normas pró-isonomia de gênero na política às federações, sugerindo – à luz das reflexões jurisprudenciais e acadêmicas – a solução jurídica adequada a cada caso.

2. BREVE HISTÓRICO E PANORAMA ATUAL DAS OBRIGAÇÕES PARTIDÁRIAS ATINENTES À POLÍTICA PÚBLICA AFIRMATIVA DE ISONOMIA DE GÊNERO

A preocupação com a escassa representatividade feminina no Brasil começou décadas atrás, embora os movimentos sociopolíticos e as entidades civis organizadas em prol da pauta tenham se fortalecido mais recentemente. Ainda em 1995, a Lei nº 9.100 impôs aos partidos a necessidade da destinação mínima de 20% das suas candidaturas para mulheres (art. 11, § 3º), ao passo em que houve aumento de 20% no total de candidaturas registráveis por cada chapa.

Com a Lei nº 9.504/97, a cota passou a ser de gênero, não de mulheres, sendo elevado o percentual mínimo para 30%, novamente um valor escolhido sem parâmetros objetivos. Entretanto, a lei perdeu sua força cogente, pois em vez de determinar o preenchimento das vagas, foi escolhido o verbo "reservar", prevalecendo à época[1] a interpretação de que bastaria a reserva inicial das vagas para cada gênero, sem a obrigação de que o partido efetivamente cumprisse aquela cota.

Ademais, novamente o número total de candidaturas por chapa proporcional se elevou, dessa vez para 150% das vagas na Casa Legislativa em vez de 120%. Logo, a observância real do percentual mínimo de candidaturas femininas indicado por lei praticamente não afetaria o número possível de homens candidatos de cada partido ou coligação, que continuaram fruindo do suporte financeiro e burocrático das suas legendas com larga discrepância das mulheres.

A versão atual do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, foi dada pela Lei nº 12.034/2009, de modo a resgatar o verbo "preencher" e tornar imperativa a composição de pelo menos 30% da chapa proporcional lançada por candidaturas de cada gênero, caso contrário seria indeferido o pedido de registro de cada candidatura individual aprovada em convenção. Posteriormente, foi ganhando força jurídica a possibilidade do reconhecimento também de fraudes ao texto legal, questão que tem gerado maiores

1. CONEGLIAN, Oliver. **Eleições:** radiografia da Lei nº 9.504/1997. 11. ed. Curitiba: Juruá, 2020. p. 79. Nesse sentido, também: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Processo Administrativo nº 119820, Resolução de 23270 de 27 mai. 2010. Relator: Ministro Arnaldo Versiani. Brasília-DF, Diário da justiça eletrônico de 25 jun. 2010.

e complexos debates em torno do possível ativismo judicial.

Mas a consequência mais importante da Lei 12.034/2009 consistiu na alteração da Lei nº 9.096/95 para inserir o dever das agremiações de empregarem, no mínimo, 5% dos seus recursos afetos ao fundo partidário para a "criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres" (art. 44, V) e de promoveram a participação da mulher na política em ao menos 10% do tempo de propaganda partidária via rádio e televisão (art. 45, IV). Hoje, esta segunda responsabilidade resta majorada pela Lei nº 14.291/2022 para 30% do tempo usado do denominado "direito de antena" (art. 50-B, § 2º, da Lei nº 9.096/95).

Apesar da cota de candidaturas ser um instrumento interessante para a visibilidade das mulheres na política, a construção de candidaturas femininas viáveis e atrativas requer esforço financeiro e estratégico dos partidos, investindo-se recursos na captação de filiadas e no apoio das suas ideias e atividades políticas, bem como das suas eventuais candidaturas em eleição.

Todavia, a legislação foi ignorada por quase todas as legendas, com diversos espectros ideológicos. "Observa-se, em verdade, que não houve comprometimento algum dos partidos com o sistema de cotas e seus fundos não destinaram recursos para campanhas de mulheres"[2], levando a Justiça Eleitoral a desaprovar muitas prestações de contas partidárias ao longo dos últimos anos pelo injustificado desvio daquelas diretrizes igualitárias básicas positivadas[3].

De fato, não foi à toa que o Poder Judiciário passou a exercer maior interferência nas atividades partidárias sob a ótica da necessidade de inclusão da mulher na política, desprezada por muitas legendas ao longo dos anos, havendo temor da sedimentação de um ciclo vicioso.

2. NUNES, Geórgia Ferreira Martins; COELHO, Margarete de Castro. Empoderamento feminino: por quê? Para quê? Que diferença fariam mais mulheres nos espaços de poder?. *In:* PINHEIRO, Celia Regina de Lima; SALES, José Edvaldo Pereira; FREITAS, Juliana Rodrigues (Coord.). **Constituição e processo eleitoral.** Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 143.

3. Decisões do TSE reforçam iniciativas de incentivo à participação feminina na política. Tribunal Superior Eleitoral, Brasília-DF. 8 mar. 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/decisoes-do-tse-reforcam-iniciativas-de-incentivo-a-participacao-feminina-na-politica. Acesso em: 10 abr. 2022.

Em 2018, o Supremo Tribunal Federal declarou[4] a obrigatoriedade da destinação pelos partidos, no período de campanha eleitoral, de ao menos 30% (mesmo valor da cota de gênero para as candidaturas) dos recursos do Fundo Partidário para suas candidaturas de cada gênero, determinando ainda o dever de ajustar essa proporção dos recursos ao efetivo percentual de candidaturas lançadas no DRAP. Em seguida, o Tribunal Superior Eleitoral estendeu tal dever ao uso do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC nas campanhas eleitorais.

E, desde 2019[5], o Tribunal Superior Eleitoral reconhece a possibilidade de cassação do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários – DRAP no bojo de ações destinadas a apurar a prática de abuso de poder ou de fraude no pleito, ilícitos que restariam configurados pelo lançamento de candidaturas femininas fictícias apenas formalmente, resultando tal burla na nulidade dos votos e diplomas atribuídos a todas as candidaturas – culpáveis ou não pela fraude – da legenda reputada como a rigor inadimplente com o art. 10, § 3, da Lei nº 9.504/97.

Não obstante a positivação das políticas públicas afirmativas de promoção feminina na política e o esforço da Justiça Eleitoral na efetivação dos desideratos normativos, é alarmante o nível de descumprimento das diversas determinações legais pertinentes, havendo resistência das instituições partidárias em desenvolverem mecanismos de inclusão material das mulheres.

Embora boa parte dessas infrações tenha sido detectada e punida pela Justiça Eleitoral, a eficácia de muitas condenações proferidas, ou na iminência de serem, foi obstada no tocante às irregularidades reconhecidas nas prestações de contas partidárias, eleitorais e anuais, tendo em vista a edição pelo Congresso de normas anistiadoras do desrespeito às responsabilidades financeiras partidárias relacionadas à promoção da isonomia de gênero na política. Realmente, foi apenas esse propósito da Lei nº 13.831/2019 e o da Emenda Constitucional nº 117/2022.

Já no que se refere ao reconhecimento de fraudes à cota de

4. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5617. Relator: Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno. Acórdão de 15 mar. 2018. Brasília-DF, Diário de Justiça eletrônico, 3 out. 2018.

5. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 19392. Acórdão de 17 set. 2019. Relator: Ministro Jorge Mussi. Brasília-DF, Diário de Justiça eletrônico, 4 out. 2019.

gênero para candidaturas, o Poder Judiciário vem enfrentando situações e questionamentos que tornam incerta a exegese a ser adotada para as próximas eleições quanto à declaração de fraudes e às suas consequências. Embora o TSE tenha fixado a tese segundo a qual a anulação de todos os votos dados às candidaturas da chapa proporcional é necessária para a efetividade do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.054/97, independentemente de algum candidato ter conquistado mandato ou de existirem candidaturas femininas genuínas para além da(s) objeto de burla normativa, alguns Tribunais Eleitorais vêm se mostrando constrangidos em perfilhar esse entendimento plenamente, sendo fartas as críticas jurídicas a esse modelo sancionatório implementado jurisprudencialmente.

Aliás, o STF já foi acionado[6] pela via do controle concentrado de constitucionalidade pelo partido Solidariedade, em peça assinada pelo jurista Carlos Eduardo Frazão, para avaliar o requerimento de interpretação conforme à Constituição dos arts. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 e 22, XIV, da LC nº 64/90 na vertente da impossibilidade de prejuízo às candidaturas que não tenham contribuído para a burla à cota gênero quando esta for declarada pela Justiça Eleitoral.

O dissenso mais consensual e potente com o posicionamento hoje adotado pelo TSE se refere à cassação dos mandatos de pessoas não envolvidas na fraude, em especial de mandato alcançado por candidatas genuínas, pois haveria aí – além de conflito com a soberania popular e com a lógica geral da punibilidade – um certo paradoxo na aplicação da norma pró-isonomia de gênero, porquanto a própria política afirmativa de inclusão feminina seria responsável pela diminuição do número, já tão escasso, de mulheres nos espaços de poder[7]. De fato, causa estranheza a possibilidade de anulação dos votos de uma candidata alheia à prática do ilícito.

O art. 10, § 3º, Lei nº 9.504/97 não obriga as pessoas lançadas como candidatas a que "façam campanha, entrem em campo, peçam votos e lancem propostas, mas essas ações

6. STF. ADI 6338. Relatora Ministra Rosa Weber. Autos conclusos à Relatora após parecer da PGR pela improcedência.

7. SILVEIRA, Marilda de Paula. As Consequências da Identificação de Candidaturas Fictícias: cassação das eleitas e desincentivos à representatividade feminina na política. **Resenha Eleitoral** (Florianópolis), v. 23, n. 2, p. 161-186, 2019.

integram o campo de expectativas que se espera de qualquer candidato. As candidaturas legítimas, portanto, possuem esse desiderato"[8]. Portanto, a constatação de claro alheamento de mulher supostamente candidata com a sua campanha neutraliza a existência desta candidatura.

Não se cumprindo o percentual mínimo exigido para o registro da chapa proporcional, a consequência é a inviabilidade do DRAP ao qual são vinculadas todas as candidaturas pessoais. Logo, faz sentido que os votos dados às pessoas não relacionadas à fraude detectada também sejam anulados, pois sequer teriam sido candidatas pela legenda com DRAP inócuo.

De outro lado, a realidade é que a fiscalização pelos demais candidatos da legitimidade das candidaturas femininas lançadas pelo partido ou pela coligação (antigamente) consiste em diligência árdua no frenético contexto eleitoral e no antidemocrático ambiente intrapartidário. Essa dificuldade era ainda maior no caso das coligações proporcionais, pois a adoção de candidatura fictícia por uma das agremiações coligadas poderia bastar à anulação dos votos auferidos por qualquer candidatura vinculada a legenda integrante da aliança com DRAP uno, gerando até mesmo a perda do mandato da única mulher eleita entre vários partidos coligados.

De todo modo, fato é que temos um largo problema estrutural de desigualdade política de gênero no Brasil, incumbindo aos partidos políticos parte da responsabilidade pela solução. Como destacam Santos *et. al.*, a partir dos dados organizados pela *Inter-Parliamentary Union* sobre a presença de mulheres na Casas Legislativas principais de 191 países em 2016, "o Brasil aparece em 154º lugar, com somente 9,9% de presença feminina na Câmara dos Deputados e 16% no Senado"[9]. Cinco anos depois, tais valores passaram para 15% na Câmara e 12% no Senado, sem vereadora eleita em 900 dos 5.568 municípios

8. MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; ALMEIDA, Jéssica Teles de. Abuso de poder político-partidário e a fraude às cotas de candidaturas por gênero. In: FUX, Luiz et al. (Coord.). **Direito eleitoral**: temas relevantes. Curitiba: Juruá, 2018. p. 139-140.

9. SANTOS, Poliana Pereira dos; BARCELOS, Júlia Rocha de; GRESTA, Roberta Maia. Debates sobre a Participação Feminina no Parlamento Brasileiro: sub-representação, violência e assédio. **Resenha Eleitoral,** Florianópolis, SC, v. 23, n. 1, p. 21–50, 2019. p. 26.

nas eleições de 2020[10].

Tal cenário se mostra bastante nocivo aos valores constitucionais, pois "resta claro que a inclusão política das mulheres e a igualdade efetiva de chances são fatores que devem ser levados em consideração na aferição da qualidade de uma sociedade democrática"[11]. Apesar da aferição de críticas a certas determinações normativas ou jurisprudenciais, é pacífico que a desigualdade de gênero na política brasileira é um problema real e grave. Bem aduz Silveira[12]:

> Poucos temas são tão consensuais na ciência política e no estudo do sistema eleitoral brasileiro quanto a predominância masculina no exercício dos mandatos, sejam eles eletivos, estejam eles situados no âmbito interno da representação partidária. Os números, sempre citados, falam por si. A despeito de serem responsáveis pela manutenção de cerca de 40% das famílias brasileiras, ocuparem 41,9% dos postos de trabalho e comporem 52% do eleitorado do país, as mulheres representam apenas 10% do total de parlamentares da Câmara dos Deputados e 16% do Senado. Dos 35 partidos registrados no TSE, apenas 4 são presididos por mulheres. Além do mais, dentre os 28 partidos que elegeram deputados federais, 11 não contam com nenhuma mulher entre os seus representantes e, nada menos do que 16 estados da federação não possuem representação feminina no Senado Federal.

Assim sendo, mostra-se inegável que o cumprimento efetivo das disposições legais em vigor integrantes da política pública afirmativa de combate à desigualdade política de gênero condiz com o papel, por parte dos partidos políticos, de defensores do

10. Especialistas lamentam baixa representatividade feminina na política. Agência Câmara de Notícias, Brasília-DF, 27 ago. 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/800827-especialistas-lamentam-baixa-representatividade-feminina-na-politica/. Acesso em: 9 abr. 2022.

11. SANTOS et. al., ibid., p. 25.

12. SILVEIRA, Marilda de Paula. Democracia de gênero e seus desafios: como as ações afirmativas para participação feminina na política devem ser aprimoradas. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 75, p. 323-348, jul./dez. 2019. p. 323-324.

regime democrático e dos direitos fundamentais (art. 1º da Lei nº 9.096/95), sendo aquelas relevantes para o avanço sociológico visado a médio prazo. Ocorre que, além das complicações já comentadas acerca da atuação da Justiça Eleitoral para a eficácia normativa, o advento das federações partidárias enseja novos dilemas no tocante às consequências do descumprimento partidário daquelas responsabilidades legais.

3. ANÁLISE DA LEI Nº 14.208/2021 E DA RESOLUÇÃO Nº 23.670/2021 DO TSE

Alianças partidárias sempre foram parte da dinâmica político-eleitoral brasileira, assim como no resto do mundo, sendo a figura das coligações um dos fatores mais importantes para a definição do tabuleiro de cada eleição no País. No entanto, tal mecanismo de aglutinação de partidos para fins estritamente eleitorais sempre ensejou uma gama de críticas sobre os seus impactos nocivos no regime democrático, especialmente no tocante às coligações sob o sistema eleitoral proporcional, para a eleição de deputados e de vereadores.

Pela coligação de duas ou mais agremiações, estas passavam a agir como uma legenda única na disputa para os cargos vinculados à aliança, podendo serem feitas alianças tanto para os cargos proporcionais como para os majoritários ou somente para um dos tipos. Durante todo o período entre as convenções partidárias e a data de diplomação, os partidos coligados devem agir em conjunto, sendo privados da legitimidade para atuar em juízo separados (art. 6º, § 4º).

O objetivo das coligações é sempre unir forças em torno de candidaturas, e não de um projeto de governo ou uma frente legislativa, sendo raro coligações gerarem coalisão política efetiva e duradoura. Nessas alianças firmadas na iminência da campanha eleitoral, o resultado das urnas é a questão nuclear, havendo soma do tempo de propaganda garantido a cada legenda coligada (art. 47, § 2º, da Lei nº 9.504/97) e dos recursos partidários aplicáveis, sendo vedadas doações entre partidos não coligados (art. 17, § 2º, da Res. nº 23.607/2019 do TSE).

Atuando como organismo uno, a coligação lança candidaturas suas e não dos partidos. “Nesse cenário, os candidatos que possuem maiores condições de agregar partidos a suas

coligações apresentam clara vantagem em relação aos demais concorrentes"[13], propiciando-se o surgimento das chamadas legendas de aluguel, cuja atividade "pode se resumir em barganha entre coligações adversárias por minutos de participação na propaganda eleitoral gratuita com o fim de obtenção de mais recursos do fundo partidário"[14], o chamado fisiologismo partidário.

Em reforço a esses aspectos problemáticos, a desnecessidade de vinculação dos órgãos partidários de hierarquia inferior às alianças eleitorais firmadas por órgãos superiores tornava o funcionamento global das coligações algo extremamente difuso, casuístico e pragmático. O TSE chegou a impor a "verticalização" das coligações, à luz do caráter nacional dos partidos, ocasionando, porém, um efeito *backlash* do Congresso pela Emenda Constitucional nº 52/2006.

E quantos às coligações proporcionais, elididas desde as eleições de 2020, comumente o seu "único objetivo era viabilizar o alcance do quociente partidário, ainda que o preço fosse uma união de partidos historicamente opositores no campo das ideias"[15]. Isso porque aquelas permitiam aos partidos pequenos, que normalmente enfrentam dificuldades para alcançarem o quociente eleitoral, o preenchimento de vagas com os seus candidatos mais votados a partir do quociente partidário atingido pela coligação. Um partido coligado poderia alcançar mandatos na Câmara Federal com menos votos próprios do que o valor do quociente eleitoral.

Não foi à toa que o fim das coligações proporcionais foi aprovado junto com o ressurgir da cláusula de barreira, a qual seria

13. CARVALHO, Volgane Oliveira; ALVIM, Frederico Franco. A igualdade de oportunidades entre os candidatos e a dessimetria do horário eleitoral gratuito. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Partidário**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 299.

14. COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. Democracia e partidos políticos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Partidário.** Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 15.

15. PACIORNIK, Joel Ilan; VIEIRA, Sandro Nunes. Reforma política: reflexões sobre o sistema eleitoral brasileiro. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da; FONSECA, Reynaldo Soares da; BANHOS, Sérgio Silveira; CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de (Coord.). **Democracia, justiça e cidadania: desafios e perspectivas.** Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso. Belo Horizonte: Fórum, 2020. t. 1: Direito eleitoral, política e democracia. p. 157.

simplesmente neutralizada caso aquelas seguissem lícitas, pois os partidos se coligariam visando atingir o percentual mínimo de votos exigido para fins do direito à atuação parlamentar e ao patrocínio pelo erário, mas depois seguiriam isolados no quadro político-institucional assaz fragmentado que toda cláusula de desempenho combate[16].

Ocorre que, passados quase quatro anos da aprovação dessas mudanças com a Emenda Constitucional nº 97/2017, foi inaugurada a figura da federação partidária por meio da Lei nº 14.208/2021, havendo certa incontornável semelhança entre si e o mecanismo das coligações. Essa evidente semelhança consiste na circunstância comum aos dois institutos de que agremiações federadas ou coligadas continuam tendo autonomia e identidade próprias, porém devem atuar perante a Justiça Eleitoral enquanto um organismo partidário uno, nos termos dos arts. 6º, § 1º[17], e 6º-A[18] da Lei nº 9.504/97, durante algum determinado período de tempo.

Devido a tal similitude é que foi proposta a ação direta de inconstitucionalidade – ADI nº 7.021, cuja premissa, como resume Ezykelly Barros[19] (sua principal autora), "é de que uma lei ordinária não pode alterar o sistema partidário, estabelecido na Constituição, para criar uma união de partidos diversa daquelas ali previstas e [...] a única equivalente à federação é a coligação". Não obstante, existem múltiplas distinções entre aqueles

16. FERNANES NETO, Raimundo Augusto. **Partidos políticos:** desafios contemporâneos. Curitiba: Íthala, 2019. p. 88.

17. Art. 6º [...] § 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.

18. 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.

19. ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO ELEITORAL E POLÍTICO - ABRADEP. Temporalidade das federações partidárias, 16 de janeiro de 2022. WhatsApp. ABRADEP Debate nº 10. p. 8.

dois fenômenos jurídico-políticos, inegavelmente. Como noticiou a própria Justiça Eleitoral, "a principal diferença é o caráter permanente das federações, uma vez que as alianças firmadas nas coligações valem apenas até a eleição, podendo ser desfeitas logo em seguida"[20].

Na acepção poética de Fernandes Neto, "a coligação é um namoro breve que só se dá durante a eleição, e a federação é uma união estável"[21]. Realmente, as federações possuem um prazo mínimo de duração como 4 (quatro) anos, mesmo período de uma legislatura, constando do art. 11-A da Lei nº 9.096/95 que se aplicam "todas as normas que regem o funcionamento parlamentar" àquelas. Ainda, o caráter da federação é sempre nacional e vinculante a todas as disputas, logo alcançando tanto eleições majoritárias como proporcionais, em qualquer esfera.

Tem-se aí um mecanismo que, se empregado de maneira genuína, serviria como teste para potenciais fusões partidárias entre legendas com afinidade que hesitam em se aproximar por medo de futuros impasses estratégicos ou desencontros ideológicos específicos ignorados. O mesmo não se pode dizer das coligações, pois não refletem alianças programáticas, tanto que podem ser celebradas com total assimetria nas diferentes circunscrições do País, por vezes havendo alianças regionais e locais entre partidos antagonistas no Congresso Nacional.

O procedimento para registro de uma federação partidária também é mais burocrático que o do firmamento de uma coligação, o qual é feito na convenção partidária e comprovado pelo DRAP, enquanto no primeiro caso se faz necessária a aprovação de estatuto e programa comuns aos partidos federados, constituindo-se um órgão de direção nacional interpartidário.

O prazo de vigência da federação é indeterminado, sendo que a saída desta por partido federado antes de 4 (quatro) anos

20. Eleições 2022: entenda as principais diferenças entre federações partidárias e coligações. Tribunal Superior Eleitoral, Brasília-DF, 7 jan. 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Janeiro/eleicoes-2022-entenda-as-principais-diferencas-entre-federacoes-partidarias-e-coligacoes. Acesso em: 1º mai. 2022.

21. MENDES, Wagner. Entenda as diferenças entre coligação e federação e o que muda nas eleições de 2022. Diário do Nordeste, Fortaleza, 6 jan. 2022. Disponível em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colunistas/wagner-mendes/entenda-as-diferencas-entre-coligacao-e-federacao-e-o-que-muda-nas-eleicoes-de-2022-1.3177352. Acesso em: 11 abr. 2022.

lhe acarretará a "vedação de ingressar em federação, de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, de utilizar o fundo partidário" (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, § 4º). A legislação infraconstitucional não explicitou hipóteses de justa causa para o desligamento, o que foi feito apenas pelo TSE em sede de normatização regulamentar, para casos de fusão ou incorporação.

Apesar de todas as diferenças entre federação e coligação, é evidente que a essência do funcionamento de ambas durante a campanha é idêntica: os partidos aliados atuam na Justiça Eleitoral como um só, possuindo prerrogativas, responsabilidade e votação nas urnas comuns a todos. Convém notar que, em 2022, "a cláusula de barreira terá como requisitos mínimos a obtenção de 2% dos votos nacionais ou a eleição de 11 deputados federais. Portanto, para esses partidos a federação representa uma boia de salvação"[22], na medida em que o quociente partidário da federação funciona da mesma forma que o da coligação proporcional, ora ilícita.

Ocorre que – pouco tempo após a aprovação da Lei nº 14.208/2021 – o TSE editou sua Resolução nº 23.670/2021 visando regulamentar o tema das federações partidárias, no intuito de preencher indesejáveis lacunas deixadas pelo diploma infraconstitucional. O ato infralegal ressaltou a conservação da autonomia partidária de cada integrante da federação, adicionando:

> Art. 5º O disposto no art. 4º não afeta a identidade e a autonomia dos partidos integrantes da federação, os quais conservarão (Constituição, art. 17, e Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, § 2º): I - seu nome, sigla e número próprios, inexistindo atribuição de número à federação; II - seu quadro de filiados; **III - o direito ao recebimento direto dos repasses do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas e o direito de acesso gratuito ao rádio e à televisão para a veiculação de propaganda partidária, na forma da lei.** (Redação dada pela Resolução nº 23.679/2022) **IV - o dever de prestar contas;** e V - a responsabilidade pelos recolhimentos e sanções que lhes

22. QUEIROZ, Marcos. Federações partidárias: horizonte incerto. **Revista Consultor Jurídico**, 10 fev. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-fev-10/marcos-queiroz-federacoes-partidarias-horizonte-incerto. Acesso em: 10 abr. 2022.

sejam imputados por decisão judicial.

Vê-se que nesse ponto a norma regulamentadora foi além da Lei nº 14.208/2021 para definir quais seriam as implicações concretas da preservação da autonomia partidária quando do registro de uma federação, estipulando que os partidos políticos federados continuam a ter que prestar contas de maneira isolada à Justiça Eleitoral, sendo que a "prestação de contas da federação corresponderá àquela apresentada à Justiça Eleitoral pelos partidos que a integram e em todos os níveis de direção partidária" (art. 10, § 2º, da Resolução nº 23.670/2021). Chama atenção o direito dos partidos federados de receber diretamente o repasse dos fundos públicos, considerando que a Lei nº 14.208/2021 ordenou a atuação como partido único perante o TSE.

Outra inovação da norma expedida pelo órgão de cúpula da Justiça Eleitoral se refere à exigência de respeito à cota de gênero para o registro de candidaturas (Lei nº 9.504/97, art. 10, § 3º), tanto pelo conjunto de candidaturas proporcionais de legendas federadas (chapa lançada) na circunscrição quanto pela lista de candidaturas pertinentes a cada partido isoladamente. É o que dispõe o art. 12, I, da Resolução nº 23.670/2021, confira-se:

> Art. 12. A aplicação, à federação, das 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 será regulamentada nas instruções do Tribunal Superior Eleitoral que dispõem sobre essas matérias (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, § 8º; Lei nº 9.504/1997, art. 6º-A).
> Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, serão observadas as **seguintes regras destinadas a assegurar a isonomia na aplicação de recursos de campanha e a impedir o desvio de finalidade das federações partidárias:**
> **I - Na eleição proporcional, o percentual mínimo de candidaturas por gênero deverá ser atendido tanto globalmente, na lista da federação, quanto por cada partido, nas indicações que fizer para compor a lista;**

II - Havendo transferência de recursos oriundos do FEFC ou do Fundo Partidário entre os partidos que integram a federação, a desaprovação das contas do partido beneficiado, quando decorrente de irregularidades na aplicação daqueles recursos na campanha, acarretará a desaprovação das contas do partido doador.

Cumpre pontuar que a previsão do caput no sentido de que o TSE regulamentará toda as nuances das federações partidárias não encontra guarida específica na Lei nº 14.208/2022. E, indevidamente ou não, certo é que o teor da Resolução nº 23.670/2021 incrementa bastante o conteúdo normativo do diploma infraconstitucional e faz, no caso do inciso I do seu art. 12, uma exigência relevante que não fora prevista na lei regulamentada nem possui precedente em situação semelhante, qual seja a hipótese das coligações proporcionais, para as quais a cota de gênero se aplicava exclusivamente de modo conjunto, sem se analisar o partido isoladamente.

É premente ver que a Lei nº 14.208/2021 pôs tanto na Lei nº 9.096/95 art. (11-A, § 8º) como na Lei nº 9.504/97 (art. 6-A) a incidência na federação de "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".

Todavia, acerca das normas previstas na Lei nº 9.096/95, em geral desvencilhadas das etapas do processo eleitoral propriamente, não foi explicitada no novel diploma sua aplicação às federações partidárias. A circunstância trazida no art. 11-A da sobredita legislação quanto à atuação das legendas federadas como um organismo só perante o TSE não significa a integral unificação das atividades estratégicas e dos procedimentos administrativos de cada partido, o que se afere da própria ressalva legal à conservação da identidade e autonomia partidárias.

A conjugação do fato da Lei nº 14.208/2021 não ter feito delegação específica ao TSE de legitimidade para disciplinar complementarmente a sua matéria – como o faz por exemplo o

art. 57-J da Lei nº 9.504/97[23] (inserto pela Lei nº 13.488/2017) – com o claro caráter inovativo da Resolução 23.670/2021 em determinados tópicos torna esta potencialmente inaplicável nos comandos respectivos, especialmente quando a aplicação dessas normas questionáveis quanto ao valimento formal – à luz do art. 105 da Lei nº 9.504/97[24] – atrai também dilemas políticos.

4. DILEMAS DA RESPONSABILIDADE DAS FEDERAÇÕES PELO DESRESPEITO DE UMA DAS LEGENDAS ÀS NORMAS PRÓ-ISONOMIA POLÍTICA DE GÊNERO

Como analisado até o momento, o ordenamento jurídico em vigor, notadamente as Leis nº 9.504/97 e nº 9.096/95, protege a isonomia política de gênero em atenção à "triste realidade brasileira do inegável déficit de representatividade que escassa participação de mulheres provoca"[25]. E no concernente especificamente à cota de gênero inserta no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 para as candidaturas proporcionais, "esperava-se que a edição da lei garantisse o reforço da presença de mulheres nas chapas eleitorais e que, também, despertasse nos partidos e na sociedade o interesse pelo debate que levaria ao esclarecimento dos eleitores"[26] de maneira orgânica, o que não aconteceu. Os próprios partidos vêm resistindo à observância da legislação.

Esses "persistentes excessos verificados levaram o TSE a

23. Art. 57-J. O Tribunal Superior Eleitoral regulamentará o disposto nos arts. 57-A a 57-I desta Lei de acordo com o cenário e as ferramentas tecnológicas existentes em cada momento eleitoral e promoverá, para os veículos, partidos e demais entidades interessadas, a formulação e a ampla divulgação de regras de boas práticas relativas a campanhas eleitorais na internet.

24. Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

25. PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande. Introdução. In: ALMEIDA, André Motta de; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; POGLIESE, Marcelo Weick; SILVEIRA, Marilda (Org.). **O Cânone eleitoral.** Brasília, DF: ABRADEP, 2022. p. 26.

26. COELHO, Margarete. Participação das mulheres: Recurso Especial Eleitoral nº 19392 (2012). In: ALMEIDA et al., op. cit., p. 286.

admitir a possibilidade de a fraude realizada no DRAP, com a apresentação de candidaturas 'laranjas', ser atacada através de AIME ou AIJE"[27], com o escopo de cassação de toda a chapa proporcional de partido ou de coligação, sendo anulados os votos e os diplomas de todos independentemente da ciência acerca da simulação combinada com apenas uma ou outra candidatura feminina. Bastava somente uma candidatura feminina fictícia, muitas vezes, maquinada por um único partido coligado para que os votos de todos os candidatos da coligação inteira fossem maculados pelo vício na sua chapa.

A pertinência e a proporcionalidade da jurisprudência do TSE nessa vertente de máxima proteção ao objetivo do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 diante da recalcitrância partidária vem sendo questionada na doutrina e até nos Tribunais, seja nos debates das sessões de julgamento em Tribunais Regionais Eleitorais, seja perante os Tribunais Superiores, havendo ADI em curso sobre o tema no STF pendente de julgamento. A problemática da cassação do mandato feminino de pessoa alheia à fraude praticada realmente lança dúvidas sobre os limites do viés igualitário da jurisprudência do TSE, sendo paradoxal uma mulher perder seu mandato para ser protegida a norma que busca justamente incrementar a participação feminina nos espaços de poder.

Essa situação era ainda mais incômoda quando mulheres eleitas por um partido perdiam o mandato pela detecção de fraude perpetrada por agremiação diversa coligada àquele, sem que existisse qualquer indício efetivo da ciência pela candidata eleita ou sua legenda do ato ilícito.

O implemento das federações partidárias faz ressurgir esse cenário de dúvida jurídica e até agrava as tensões normativas e institucionais em voga, tendo em vista a realce dado pela Lei nº 14.208/2021 à manutenção da autonomia de cada partido vinculado, o que denota a liberdade de cada legenda para definir internamente os seus filiados a serem lançados como candidatos, ainda que o seu número de vagas dentro da chapa proporcional seja determinado pela federação.

A Resolução nº 23.670/2021 do TSE segue essa noção, mas impõe a partidos federados o dever de respeitar o art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 também individualmente, ao indicar seus

27. ZILIO, Rodrigo López. Direito eleitoral. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 369.

filiados que comporão a lista de candidaturas da chapa a qual, igualmente, precisa atender a cota de gênero. A necessidade de observância global à política afirmativa não parece incitar críticas, sendo o esperado da lógica de atuação uma das legendas federadas. Contudo, o ônus individual partidário de indicar candidaturas na proporção de 30% para cada gênero se mostra inédito em relação às regras das coligações proporcionais e não decorre diretamente da Lei nº 14.208/2021.

Trata-se aí de responsabilidade concebida pela cúpula da Justiça Eleitoral ao disciplinar a norma infraconstitucional, que não fez qualquer menção à necessidade de complementação das suas prescrições pelo TSE, embora essa seja a praxe corrente, necessária em alguma medida, mas sujeita às limitações infralegais que restam explicitadas no art. 105 da Lei nº 9.504/97. Se a legislação aprovada pelo Congresso determinou a aplicação das normas eleitorais à federação como se fosse um partido só, não se pode deduzir que as legendas federadas devam respeitar a cota de gênero de maneira individual também, especialmente quando a coligação proporcional – aliança efêmera e superficial – não gerava tal responsabilidade e burocracia procedimental.

Convém notar que é possível o alcance pela lista de candidaturas da federação de valor proporcional superior à cota de gênero (30%), embora algum partido isoladamente não atenda o percentual, de maneira objetiva ou por lançamento de uma candidatura fictícia. Isso resultaria na invalidação de toda a chapa proporcional, mesmo sendo observada a cota globalmente? Tem-se aí elevação no grau de atrito do princípio da vedação à proteção deficiente (*untermassverbot*) da igualdade material com os princípios da proporcionalidade e da própria soberania popular.

E caso alguma candidata da federação tenha sido eleita, seria aviltante a cassação do seu mandato quando o art. 10, § 3, da Lei nº 9.504/97 tenha sido observado pela lista globalmente. De outro lado, parece inócua a aplicação do disposto no art. 12, I, da Resolução nº 23.670/2021 do TSE para se anular os votos somente do partido que não atendeu isoladamente à cota legal, sendo esta, porém, uma solução mais adequada do que a cassação do DRAP daquela federação.

Em vindo a ser dada efetividade para o dispositivo infralegal questionado, urge ressaltar a polêmica do lançamento de apenas um candidato por determinado partido, tema este que foi debatido na I Jornada de Direito Eleitoral promovida pela EJE do

TSE junto com a ABRADEP, não se chegando a qualquer consenso sobre a aplicabilidade do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97.

Se no caso de partido isolado a possibilidade de lançamento de candidatura masculina única já parece razoável, pois a lógica contrária também impediria o lançamento de candidatura feminina única, soa inequívoca a licitude dessa prática por partido integrante de uma federação.

No que diz respeito à verificação de fraude implicadora do descumprimento da cota de gênero globalmente pela chapa proporcional da federação, também causa certo conflito jurídico a perspectiva legal de que as agremiações federadas preservam a autonomia partidária, restando dúvidas quanto ao grau dessa autonomia, o que poderá ser determinante para o afastamento da aplicabilidade da atual jurisprudência do TSE acerca da necessária anulação de todos os votos dados para partido ou coligação (até 2018) que tenha cumprido a cota de gênero ficticiamente.

À luz dos comandos idênticos do art. 11-A, § 2º, da Lei nº 9.096/95 e do art. 6-A da Lei nº 9.504/97 (aplicação às federações partidárias das normas eleitorais destinadas aos partidos), também causa dúvida a prescrição infralegal do TSE no sentido de que os partidos têm direito a receber diretamente não só suas cotas do Fundo Partidário, regido mormente por normas sem natureza eleitoral no sentido estrito, como também do FEFC, e devem prestar contas isoladas à Justiça Eleitoral, mesmo quando constituído o órgão competente para tanto da federação. Não foi o intuito da norma que os partidos vinculados por quatro anos ou mais atuassem em unidade?

Não obstante, essa discussão envolvendo o recebimento e o emprego de recursos para as campanhas, assim como a respectiva prestação de contas, merece atenção especial. Explanam Gabriella Rollemberg e Mariana Morais[28] que o "aumento na destinação de recursos financeiros para as candidaturas femininas teve um impacto relevante no resultado da eleição na perspectiva de gênero", mostrando como no pleito geral de 2014 "as mulheres corresponderam a 11,10% do total de candidaturas vitoriosas. Já nas eleições de 2018, chegamos a 16,20% do universo total de

28. ROLLEMBERG, Gabriela; MORAIS, Mariana Almeida. A garantia de recursos públicos para candidaturas femininas e sua importância histórica para o processo político e democrático (2018). In: ALMEIDA, André Motta de; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; POGLIESE, Marcelo Weick; SILVEIRA, Marilda (Org.). **O Cânone eleitoral.** Brasília, DF: ABRADEP, 2022. p. 410.

escolhidos". Com efeito, a destinação de recursos às candidaturas femininas se mostra a medida estaticamente mais essencial e efetiva no fortalecimento das mulheres na política[29].

Ressalte-se que o § 8º do art. 17 da Constituição Federal trazido pela Emenda 117/2022 tornou norma constitucional a distribuição dos recursos públicos partidários para as campanhas e do tempo de propaganda oficial (direito de antena) de forma proporcional ao quantitativo de candidaturas por gênero. Seria mais adequada a aplicação deste comando às legendas federadas de maneira isolada ou global? Parece que a primeira opção esvaziaria o escopo da Lei nº 14.208 de 2021 ao submeter diretamente as federações ao regramento partidário da campanha eleitoral.

Também merece atenção a incidência do art. 2º da Emenda Constitucional nº 111/2021, segundo a qual "votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro" para a distribuição dos recursos vinculados ao Fundo Partidário e ao FEFC. É preciso lembrar que, atualmente, a prerrogativa partidária de receber recursos depende do atendimento da cláusula de barreira pela sua votação proporcional no Congresso. Assim como as coligações, as federações permitem a soma dos votos angariados por cada legenda para fins de verificação do alcance da cláusula de desempenho e de cálculo do quociente partidário único, facilitando-se a obtenção de mandatos.

Mas ao contrário da coligação proporcional, a federação partidária se destina a agregar legendas em torno de um mesmo organismo substancialmente integrado que, "perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária" (art. 11-A da Lei nº 9.096/95) por ao menos 4 (quatro) anos, mesmo período de uma legislatura completa.

Embora os partidos federados tenham a autonomia preservada, não soa compatível com a sistematicidade da Lei nº 14.208/2021 a determinação infralegal pelo TSE de que os recursos do Fundo Partidário e do FEFC serão distribuídos a cada partido federado diretamente, quando pode ser que um deles sequer fizesse jus isoladamente ao financiamento público. Portanto, tem-se que a Emenda Constitucional nº 111/2021 e as regras de

29. ARAÚJO, Clara. Gênero e acesso ao poder legislativo. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 2. Brasília, julho-dezembro de 2009, p. 24.

recebimento de recursos públicos devem ser aplicadas para a federação em si e não individualmente às legendas dela integrantes.

Aliás, caso a contabilidade eleitoral da federação seja consubstanciada pelas prestações de contas a serem apresentadas por cada partido individualmente, nos termos do art. 10, § 2º, da Resolução nº 23.670/2021 do TSE, estas devem ser julgadas em conjunto na Justiça Eleitoral, não fazendo sentido que possam ser isoladamente desaprovadas as contas de partido federado, pois, como já frisado, a Lei nº 14.208/2021 impõe a aplicação das normas eleitorais à federação.

Já quanto às imposições da Lei nº 9.096/95, notadamente a necessidade de destino pelos partidos de ao menos 5% dos recursos oriundos do Fundo Partidário (art. 44, V) à promoção da mulher na política e de reserva mínima de 30% do tempo de propaganda partidária para igual finalidade, a Lei nº 14.208/2021 não assinalou a incidência das regras gerais partidárias contidas naquele diploma para as federações, de forma a sugerir a aplicação, sobre estas, das obrigações ora citadas como se fossem uma legenda única. Considerando a preservação da autonomia dos partidos federados, chega-se à conclusão de que as normas da Lei nº 9.096/95 sem pertinência tipicamente eleitoral devem continuar sendo aplicadas aos partidos federados individualmente.

Dessa forma, a preservação da autonomia individual dos partidos numa federação não trará tantos riscos ou penalidades às demais legendas vinculadas sem responsabilidade por atos omissos ou comissivos de determinada grei. Nesse ponto, urge apontar que a Lei nº 14.208/2021 não dispôs qualquer hipótese pela qual um partido que deixe a sua federação após menos de 4 (quatro) anos da sua vinculação possa afastar as sanções descritas no art. 11-A, § 4º, do diploma, tendo a Resolução nº 23.670/2021 do TSE suprido tal lacuna apenas parcialmente ao indicar a fusão e a incorporação partidária como situações excludentes da infringência normativa.

No entanto, faz-se imprescindível o olhar jurídico sensível para a boa-fé de partidos que desejem sair da federação devido à quebra de compromisso da(s) outra(s) legenda(s) com o dever partidário legalmente imposto – decorrente do próprio texto constitucional – de promoção das mulheres na política, meta crucial ao desenvolvimento de uma sociedade realmente livre e justa.

Há que ser reconhecida, destarte, a existência implícita de justas causas para a saída de partido político da sua federação

antes de passado o prazo mínimo previsto na legislação, pelo menos no tocante à observância pelas legendas federadas dos preceitos legais afeitos à política pública afirmativa de combate à disparidade política de gênero, seja sob a perspectiva da Lei nº 9.504/97 – incidente sobre a federação como um todo – ou da Lei nº 9.096/95, aplicável aos partidos federados – em regra – isoladamente, a fim inclusive de viabilizar a autonomia de cada.

Assim, embora se reconheça que a "experiência de décadas dos países vizinhos mostra a possibilidade de sucesso do modelo de federações partidárias e como este arranjo pode funcionar como saída para alguns dilemas da política partidária brasileira"[30], é patente que tal possibilidade exige um compromisso institucional para se efetivar, pois "o modelo criado pela Lei nº 14.208/2021 encontra desafios próprios no caso brasileiro, ficando seu êxito a depender da acomodação não apenas de ideais políticos, mas, muito fortemente, de arranjos eleitorais"[31].

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há controvérsia decente acerca do precário panorama político brasileiro em relação à participação da mulher nos espaços de disputa e de exercício do poder público. Entre as várias medidas legislativas adotadas para se impulsionar a integração partidária e eleitoral feminina, a cota gênero do art. 10, § 3°, da Lei n° 9.504/97 tem ganhado a maior repercussão social, mais pelas polêmicas jurídicas sobre a sua incidência do que pelo seu (tímido) impacto institucional.

E apesar da legislação em vigor trazer uma série de mecanismos relevantes para mudar a realidade sociopolítica, o descumprimento dos preceitos normatizados se tornou recorrente, por mais de uma vez ocorrendo a aprovação legislativa de verdadeiras anistias à infração das regras.

Como analisado, o insistente descumprimento pelos partidos políticos da cota de gênero para as candidaturas

30. GRESTA, Roberta Maia; CARVALHO, Volgane Oliveira. Federação de partidos políticos no Brasil: impactos sobre o sistema partidário, contexto latino-americano e desafios para as Eleições 2022. Volgane Oliveira Carvalho. Revista Debates, Porto Alegre, v. 16, n.1, p. 143-167, jan.-abr. 2022. p. 159.

31. GRESTA; CARVALHO. Op. cit., p. 160.

proporcionais e das disposições da Lei n° 9.096/95, que garantem o efetivo investimento de recursos partidários – financeiros e humanos – no fortalecimento das mulheres na política, levou o TSE a encarar a burla à cota de gênero nas candidaturas como fraude e abuso de poder apuráveis em sede de AIME e de AIJE, com a consequência da cassação do DRAP do partido ou coligação maculado pelo preenchimento do requisito legal com candidatura fictícia.

Embora a jurisprudência do TSE esteja firme no sentido de que o reconhecimento dessa ilicitude acarreta a anulação de todos os votos da chapa proporcional, havendo ou não a ciência do conluio pelas candidaturas genuínas (a rigor viabilizadas pela fraude), inclusive no âmbito das hoje extintas coligações proporcionais, podendo a fraude maquinada por apenas um partido coligado em torno de uma candidatura sua ocasionar a anulação dos votos de todas as legendas, o STF ainda não se pronunciou detidamente sobre a matéria como deverá fazer na ADI 6338.

As críticas correntes à solução uniformemente drástica lançada pelo TSE para o combate à violação do art. 10, § 3°, da Lei n° 9.504/97 se mostram compreensíveis e persuasivas quanto ao aparente paradoxo da cassação de mandatos femininos a partir da incidência da norma cujo objetivo é justamente potencializar o número de mulheres nos espaços de poder, especialmente no caso de uma mulher filiada à determinado partido se prejudicar pela conduta ilegal de outro.

Abordou-se que o advento normativo da federação partidária com a Lei n° 14.208/2021 reforça a importância da discussão desse tema no STF, vez que a federação – semelhantemente à coligação proporcional – impõe o lançamento pelos partidos vinculados de uma lista única de candidaturas proporcionais e a Resolução n° 23.670/2021 editada pelo TSE exige o atendimento da cota de gênero tanto pelo conjunto de candidaturas como por cada partido isoladamente, algo que acrescenta ao ordenamento eleitoral um ônus não depreendido diretamente da lei aprovada.

Seja pela extrapolação da competência regulamentar do TSE (Lei n° 9.504/97, art. 105) ou pela inocuidade do indeferimento/cassação do DRAP de uma federação – que segundo a Lei n° 14.208/2021 se sujeita à normas eleitorais como se fosse legenda única – devido à ausência de 30% de candidaturas de determinado gênero relativamente a cada partido federado,

embora esteja respeitada a cota quando da análise global da lista, a norma infralegal se mostra inválida, podendo, em muitas situações, prejudicar não apenas a autonomia da federação, mas inúmeras candidaturas femininas.

Viu-se ainda que a Lei n° 14.208/2021, em que pese ressalve a autonomia partidária das legendas federadas, deixou muito claro que as normas atinentes ao período de campanha devem ser aplicadas às federações como se fossem um só partido, o que é reforçado pelo fato de que – ao contrário da figura das coligações – aquelas possuem vigência mínima pelo prazo de toda a legislatura, havendo a expectativa normativa de que os partidos federados não atuem sozinhos.

Desta feita, as normas sobre o recebimento de recursos públicos pelos partidos políticos, inclusive as prevista na Emendas Constitucionais n° 111/2021, devem se aplicar em relação às federações como se estas fossem uma legenda única, até porque o direito ao repasse pelo TSE dependerá do número de votos ou de eleitos da federação, e não do partido, havendo quociente eleitoral único. E o emprego regular dessas verbas nas campanhas eleitorais deverá igualmente ser verificado considerando a totalidade das prestações de contas eleitorais apresentadas pelos partidos federados, as quais precisam ser julgadas conjuntamente, à luz da teleologia normativa.

Já no referente às determinações da Lei n° 9.096/95 para a utilização dos recursos afetos ao Fundo Partidário sem relação direta com a campanha eleitoral, inclusive no caso da previsão do art. 44, V, daquele diploma hodiernamente ecoado pelo art. 17, § 7°, da Constituição Federal, nota-se que Lei n° 14.208/2021 – ao contrário do que expressa e reiteradamente fez no tocante às regras de natureza eleitoral – não previu a sujeição das federações, enquanto um organismo específico, àquelas normas de natureza partidária afetas à prestação de contas anual da legenda.

E diante da ressalva à conservação da autonomia dos partidos federados, soa adequada a incidência daqueles comandos legais de maneira individual para cada legenda, porquanto não haveria assim o risco da autonomia do partido na execução das suas atividades ou investimentos anuais gerar a desaprovação das contas da legenda que tenha cumprido todos os preceitos legais.

E nessa perspectiva de autonomia partidária para o cumprimento da Lei n° 9.096/95, vê-se que a Lei n° 14.208/2021

foi omissa ao impor sanções às agremiações que deixem federação antes de transcorridos 4 (quatro) anos desde que a ela aderiram sem, todavia, permitir a análise de hipóteses de justa causa circunstancial, lacuna esta suprida pela Resolução n° 23.670/2021 do TSE de forma superficial ao excluir as sanções nos casos de fusão e de incorporação interna.

Ocorre que a máxima importância verificada do compromisso dos partidos com a pauta da inclusão política da mulher torna absurda a penalização de legenda que opte por abandonar sua federação em decorrência de desacordo com a postura descompromissada de outra(s) grei(s) concernentemente à política pública afirmativa nacional de promoção da isonomia substancial, sendo esta certamente uma situação de justa causa da saída implícita no ordenamento jurídico.

Essas são, por óbvio, simplesmente algumas das numerosas questões peculiares que a implementação do instituto da federação partidária acarreta na seara político-eleitoral, havendo muitos desafios a serem encarados para a conciliação da novidade legal com o interesse público.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO ELEITORAL E POLÍTICO - ABRADEP. Temporalidade das federações partidárias, 16 de janeiro de 2022. WhatsApp. ABRADEP Debate nº 10. p. 8.

ARAÚJO, Clara. Gênero e acesso ao poder legislativo. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 2. Brasília, julho-dezembro de 2009, p. 23-59.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5617. Relator: Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno. Acórdão de 15 mar. 2018. Brasília-DF, Diário de Justiça eletrônico, 3 out. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Processo Administrativo nº 119820, Resolução de 23270 de 27 mai. 2010. Relator: Ministro Arnaldo Versiani. Brasília-DF, Diário da justiça eletrônico de 25 jun. 2010.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral

nº 19392. Acórdão de 17 set. 2019. Relator: Ministro Jorge Mussi. Brasília-DF, Diário de Justiça eletrônico, 4 out. 2019.

CARVALHO, Volgane Oliveira; ALVIM, Frederico Franco. A igualdade de oportunidades entre os candidatos e a dessimetria do horário eleitoral gratuito. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 281-304.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. Democracia e partidos políticos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 15-22.

COELHO, Margarete. Participação das mulheres: Recurso Especial Eleitoral nº 19392 (2012). In: ALMEIDA, André Motta de; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; POGLIESE, Marcelo Weick; SILVEIRA, Marilda (Org.). O Cânone eleitoral. Brasília, DF: ABRADEP, 2022. p. 279-303.

CONEGLIAN, Oliver. Eleições: radiografia da Lei nº 9.504/1997. 11. ed. Curitiba: Juruá, 2020.

Decisões do TSE reforçam iniciativas de incentivo à participação feminina na política. Tribunal Superior Eleitoral, Brasília-DF. 8 mar. 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/decisoes-do-tse-reforcam-iniciativas-de-incentivo-a-participacao-feminina-na-politica. Acesso em: 10 abr. 2022.

Eleições 2022: entenda as principais diferenças entre federações partidárias e coligações. Tribunal Superior Eleitoral, Brasília-DF, 7 jan. 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Janeiro/eleicoes-2022-entenda-as-principais-diferencas-entre-federacoes-partidarias-e-coligacoes. Acesso em: 1º mai. 2022.

FERNANES NETO, Raimundo Augusto. Partidos políticos: desafios contemporâneos. Curitiba: Íthala, 2019.

GRESTA, Roberta Maia; CARVALHO, Volgane Oliveira. Federação de partidos políticos no Brasil: impactos sobre o sistema partidário, contexto latino-americano e desafios para as Eleições 2022. Volgane Oliveira Carvalho. Revista Debates, Porto Alegre, v. 16, n.1, p. 143-167, jan.-abr. 2022.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; ALMEIDA, Jéssica Teles de. Abuso de poder político-partidário e a fraude às cotas de candidaturas por gênero. In: FUX, Luiz et al. (Coord.). Direito eleitoral: temas relevantes. Curitiba: Juruá, 2018. p. 127-148.

MENDES, Wagner. Entenda as diferenças entre coligação e federação e o que muda nas eleições de 2022. Diário do Nordeste, Fortaleza, 6 jan. 2022. Disponível em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colunistas/wagner-mendes/entenda-as-diferencas-entre-coligacao-e-federacao-e-o-que-muda-nas-eleicoes-de-2022-1.3177352. Acesso em: 11 abr. 2022.

NUNES, Geórgia Ferreira Martins; COELHO, Margarete de Castro. Empoderamento feminino: por quê? Para quê? Que diferença fariam mais mulheres nos espaços de poder?. In: PINHEIRO, Celia Regina de Lima; SALES, José Edvaldo Pereira; FREITAS, Juliana Rodrigues (Coord.). Constituição e processo eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 135-158.

PACIORNIK, Joel Ilan; VIEIRA, Sandro Nunes. Reforma política: reflexões sobre o sistema eleitoral brasileiro. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da; FONSECA, Reynaldo Soares da; BANHOS, Sérgio Silveira; CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de (Coord.). Democracia, justiça e cidadania: desafios e perspectivas. Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso. Belo Horizonte: Fórum, 2020. t. 1: Direito eleitoral, política e democracia. p. 153-167.

PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande. Introdução. In: ALMEIDA, André Motta de; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; POGLIESE, Marcelo Weick; SILVEIRA, Marilda (Org.). O Cânone eleitoral. Brasília, DF: ABRADEP, 2022. p. 26.

QUEIROZ, Marcos. Federações partidárias: horizonte incerto. Revista Consultor Jurídico, 10 fev. 2022. Disponível em: https://

www.conjur.com.br/2022-fev-10/marcos-queiroz-federacoes--partidarias-horizonte-incerto. Acesso em: 10 abr. 2022.

ROLLEMBERG, Gabriela; MORAIS, Mariana Almeida. A garantia de recursos públicos para candidaturas femininas e sua importância histórica para o processo político e democrático (2018). In: ALMEIDA, André Motta de; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; POGLIESE, Marcelo Weick; SILVEIRA, Marilda (Org.). O Cânone eleitoral. Brasília, DF: ABRADEP, 2022. p. 403-430.

SANTOS, Poliana Pereira dos; BARCELOS, Júlia Rocha de; GRESTA, Roberta Maia. Debates sobre a Participação Feminina no Parlamento Brasileiro: sub-representação, violência e assédio. Resenha Eleitoral, Florianópolis, SC, v. 23, n. 1, p. 21–50, 2019. p. 21-50.

SILVEIRA, Marilda de Paula. As Consequências da Identificação de Candidaturas Fictícias: cassação das eleitas e desincentivos à representatividade feminina na política. Resenha Eleitoral (Florianópolis), v. 23, n. 2, p. 161-186, 2019.

_____. Democracia de gênero e seus desafios: como as ações afirmativas para participação feminina na política devem ser aprimoradas. Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 75, p. 323-348, jul./dez. 2019.

ZILIO, Rodrigo López. Direito eleitoral. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

O Estatuto e o Programa Comuns da Federação Partidária: da deliberação *interna corporis* à homologação pelo Tribunal Superior Eleitoral

Edilene Lobo*

* **LOBO, Edilene.** Doutora em Direito Processual pela PUCMINAS. Mestra em Direito Administrativo pela UFMG. Com Pós-doutoramento pela FDV/ES e Universidade de Sevilha. Professora do PPGD da Universidade de Itaúna. Professora Convidada da Especialização em Direito Eleitoral da PUCMINAS e da Faculdade de Direito de Vitória - FDV. Membra da Comissão pela Liberdade de Expressão da OABMG. Autora de livros e artigos jurídicos. Advogada. Membra da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

Sumário:

1. O cenário conturbado no qual nascem as federações no Brasil;
2. Mixagem do regramento aplicável às federações: da ADI 7021/STF à Resolução 23.670/TSE;
3. Democracia intrapartidária e a busca do consenso na reunião dos divergentes não antagônicos;
4. A inclusão da cidadania no controle do registro da federação;
5. Considerações finais;
6. Referências Bibliográficas.

Resumo:

Debruçado sobre a federação de partidos como conjugação de esforços para superação de obstáculos comuns, capaz de reunir divergentes não antagônicos, este trabalho enfoca o processo deliberativo *interna corporis* para formação do programa e estatuto comuns da aliança, destacando seus elementos imprescindíveis. Antes, perpassa pela crise da democracia representativa, agudizada pela revolução tecnológica que rompeu fronteiras, aproximou pessoas e redesenhou o jeito de viver, mas possibilitou distúrbios na esfera política, com a manipulação perpetrada pelos algoritmos, criando bolhas de opinião, e na comunicação pública, com as *fake news*. Ainda, pontifica que partidos políticos e justiça eleitoral são instituições essenciais para a defesa da democracia, devendo se proteger mutuamente, sem submissão ou ingerência, inaugurando novas possibilidades com a associação em estudo. Explorando caso concreto, o estudo examina o programa da Federação Brasil da Esperança, destacando os objetivos e a estratégica organizativa para sua edição. Revisando literatura, textos e documentos referentes ao regramento legal e resolutivo, para destacar as balizas do procedimento de controle do registro da federação no Tribunal Superior Eleitoral, questiona em que medida a *novel* previsão de que qualquer pessoa interessada nele poderá ofertar impugnação implicando viragem jurisprudencial na compreensão da legitimação para agir nas ações eleitorais, filtrada pelo paradigma do processo-garantia, cujo centro de gravidade é a cidadania.

Palavras-chave:

Federação de Partidos. Diversidade. Democracia. Processo deliberativo. Controle popular.

1. O CENÁRIO CONTURBADO NO QUAL NASCEM AS FEDERAÇÕES NO BRASIL

Importante realçar, desde logo, o valor dos partidos para a soberania, a democracia, a pluralidade e os direitos fundamentais, inseparáveis dos direitos políticos. Esses dogmas constitucionais dão razão para a existência das agremiações[1].

Também não é demais lembrar que os partidos são defensores dos direitos sociais e coletivos, encarregados de ativar o controle concentrado de constitucionalidade ao lado de outras importantes instituições e pessoas, mover mandados de segurança, mandados de injunção, ações civis em geral, portanto, legitimamente envolvidos na ativação e operação do sistema de justiça.

E, não menos importante, são intermediários essenciais do processo político de seleção dos mandatários e mandatárias, porque, obrigatoriamente, devem apresentar as candidaturas aos pleitos e atuarem nos processos eleitorais, velando pela legitimidade do resultado.

Certamente que, para desempenhar essa imensa gama de atribuições sustentadoras do Estado Democrático de Direito, a Constituição lhes atribui parcela dos recursos públicos, gerida e aplicada com autonomia, devendo aqueles prestar contas regulares à Justiça Eleitoral.

Por sua vez, a Justiça Eleitoral, no modelo nacional pioneiro, também cumpre papel fundamental na construção e desenvolvimento da democracia, detendo competências voltadas para a higidez do processo de escolha dos representantes do povo.

Nessa base comum, ambas as instituições compartilham objetivos bastante similares, orientadas pelo princípio democrático. Igualmente, tanto os partidos quanto a Justiça Eleitoral, têm sido alvos de ataques incessantes.

1. Os partidos são considerados desde o primeiro artigo da Constituição brasileira, que estabelece o pluralismo político como fundamento da República e a eleição de representantes como exercício do poder popular soberano que sustenta o paradigma fundante de Estado Democrático (art. 1º, V, parágrafo único). No cerne dos direitos e garantias fundamentais, no Título II, aos partidos se atribui o manejo de ações constitucionais para sua proteção (art. 5º, LXX, LXXI, LXXII c/c art. art. 103, VIII). Em seguida, logo no Capítulo IV, dos Direitos Políticos, a vinculação necessária com os pleitos, ao fixar a filiação partidária como condição indispensável para a elegibilidade (art. 14, § 3º, V). No art. 17, *caput*, a função de resguardar a soberania nacional, o regime democrático, a pluralidade de ideias, os direitos fundamentais da pessoa humana, para ficar apenas nestes dispositivos (BRASIL, 1988).

Enquanto os partidos são sistematicamente demonizados e tratados como organizações criminosas, merecedoras de toda sorte de desconfianças e suspeitas, a Justiça Eleitoral é agredida para desvalorizar seu papel de organizadora das eleições, encarregada de aplicar a lei, impondo limites a eventuais condutas abusadoras da liberdade de escolha do eleitorado, particularmente as temidas *fake news*, armas de destruição da comunicação pública de boa qualidade.

Partindo dessas premissas, é importante que a atuação dessas duas instituições se dê de modo colaborativo, orientadas por princípios e regras pertinentes às respectivas atividades, sem submissão ou imiscuição.

Não se pode ignorar, entretanto, que não só no Brasil, como no mundo, a representação política vive crise longa, agudizada pela revolução tecnológica que rompe barreiras geográficas, coloca em xeque a intermediação tradicional e atomiza as relações humanas, centrando-as na instantaneidade irreflexiva.

O cientista político espanhol José Maria Lassale aborda o que denominou *data tsunami,* alertando sobre os riscos da disrupção tecnológica causada pelos algoritmos biométricos, que interpretam emoções e pretendem substituir a humanidade na tomada de decisões políticas (LASSALE, 2017). Para ele, esse é o grande desafio das democracias contemporâneas, seguido por Francisco Balaguer Callejón (OBSERVATÓRIO CYBER LEVIATHAN, 2022), que registra a ação nefasta da interferência do poder econômico tecnológico na democracia representativa.

No ambiente de manipulação da essência pública da *polis*, a neutralização da democracia esmaga a cidadania e revela a substituição da *vox populi* pela *vox mathematica*. A ética é superada pela estética das redes sociais, propiciadas pelas grandes empresas tecnológicas com suas plataformas, como se tudo pudesse ser resumido a *cliques, likes* e *hashtags*.

Além de sustentar o desenvolvimento de uma elite tecnocrática, assim como os manipuladores das bolhas de opinião, para direcioná-las como e para quem quiserem, criando ambiente perfeito para o ressurgimento do populismo.

Populistas se valem da privatização da política por um líder carismático, mitificado, que governa baseado ou estimulado pelo conflito entre grupos sociais: a classe política corrupta e o povo, a velha e a nova política, esquerda e direita, o judiciário violador da liberdade de expressão contra os indivíduos etc. Com isso, mantêm

o estado de alerta permanente para capturar atenção e evitar ações políticas proativas. Esse estado de tensão é estratégia diversionista das questões efetivamente importantes, como o combate à miséria, à fome, ao desemprego, à deterioração da economia.

Tal *modus operandi*, que parecia ter se esgotado no século passado, atinge a política mundial como aluvião, com discurso globalizado de conteúdo extremista dirigido contra grupos minorizados, adaptando pouco e nada às realidades de cada região, em rota tortuosa pelo mundo (RIVERO; ZARZALEJOS; PALACIO, 2017).

Há discursos variáveis, marcando os modelos adotados, em ascensão exponencial com o uso das novas tecnologias, em busca da conexão direta com o povo sem intermediários ou formação de massa crítica, pulverizando as organizações da sociedade (LÔBO; MORAIS, 2019).

Dessa forma, a coletividade se coloca numa encruzilhada civilizatória que indaga acerca da legitimidade das instituições do modelo liberal, correndo risco de ceder passo ao autoritarismo e perder o sentido democrático (LÔBO; MORAIS, 2019).

Exatamente por isso, a salvaguarda da democracia, com a mobilização e reorganização das instituições da sociedade, ganha relevo, impondo uma reinvenção do modo de se fazer política.

Nesse cenário efervescente, surgem as federações de partidos no Brasil, com a edição da Lei 14.208/2021, permitindo a conjugação de esforços para superação de obstáculos comuns, com alguma durabilidade, diferente da instantaneidade das coligações. Embora estas não estejam impedidas para os pleitos majoritários, a federação traz possibilidades importantes para a representação política durante e depois das eleições, além de permitir inflexão no processo de desintegração das agremiações menores, pressionadas pela cláusula de desempenho fixada na Constituição[2], visto que a votação recebida pela federação se aproveita para todos os seus integrantes.

A par dessa novidade, vale se debruçar sobre a formação do pacto federativo, enfocando o processo de deliberação *interna corporis* para a construção do estatuto e programa comuns, além do *iter* procedimental criado pelo Tribunal Superior Eleitoral para homologação desses documentos. Antes, deve-se passar pelo regramento legal e resolutivo para destacar as balizas para o controle do registro da federação.

2. Previstas no § 3º do art. 17 (BRASIL, 1988).

2. A MIXAGEM DO REGRAMENTO APLICÁVEL ÀS FEDERAÇÕES: DA ADI 7021/STF À RESOLUÇÃO 23.670/TSE

Com a regra nova, foi inserido um artigo na Lei Orgânica dos Partidos Políticos e outro na Lei Geral das Eleições,[3] possibilitando

3. **Lei Orgânica dos Partidos Políticos –** Lei nº 9.096/95:
Art. 11-A. Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária.
§ 1º Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária.
§ 2º Assegura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação.
§ 3º A criação de federação obedecerá às seguintes regras:
I – a federação somente poderá ser integrada por partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral;
II – os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos;
III – a federação poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias;
IV – a federação terá abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral.
§ 4º O descumprimento do disposto no inciso II do § 3º deste artigo acarretará ao partido vedação de ingressar em federação, de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, de utilizar o fundo partidário.
§ 5º Na hipótese de desligamento de 1 (um) ou mais partidos, a federação continuará em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam 2 (dois) ou mais partidos.
§ 6º O pedido de registro de federação de partidos encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral será acompanhado dos seguintes documentos:
I – cópia da resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação;
II – cópia do programa e do estatuto comuns da federação constituída;
III – ata de eleição do órgão de direção nacional da federação.
§ 7º O estatuto de que trata o inciso II do § 6º deste artigo definirá as regras para a composição da lista da federação para as eleições proporcionais.
§ 8º Aplicam-se à federação de partidos 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.
§ 9º Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra federação (BRASIL, 1995).

Lei Geral das Eleições – Lei nº 9.504/97:
Art. 6º-A. Aplicam-se à federação de partidos de que trata o art. 11-A da Lei nº

a reunião de dois ou mais partidos para atuação duradoura, não inferior a quatro anos, como se fossem uma única entidade, sem perderem autonomia nos assuntos fora do pleito.

A lei fixou que essa união deve ter caráter nacional, aprovada pelos órgãos diretivos dos partidos integrantes, regendo-se por estatuto e programa comuns, não podendo faltar, naturalmente, regras para formação das listas de candidaturas às eleições proporcionais.

Logo depois da publicação em setembro - questionando o pretenso drible que teria dado na vedação de coligações proporcionais, rompendo com o estabelecido na primeira parte do § 1º do art. 17 da Constituição, além de outros aspectos formais no seu processo de elaboração -, a lei foi impugnada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 7021.

A ADI é relatada no Supremo Tribunal Federal pelo Ministro Roberto Barroso, o mesmo que presidia o Tribunal Superior Eleitoral à época e foi responsável pela Resolução 23.670/21 da Corte Eleitoral - numa dessas coincidências que só o modelo que permite empréstimo de juízes explica[4].

Na apreciação da medida cautelar pleiteada na ADI, o Ministro Roberto Barroso entendeu não haver a inconstitucionalidade principal arguida, destacando que a federação se forma com autonomia e personalidade jurídica diversa dos partidos, com compromisso de alinhamento programático e afinidade suficiente para permitir a construção de estatuto e programa comuns, ao contrário da instantaneidade e provisoriedade da coligação.

Na mesma oportunidade, o Ministro rechaçou vícios formais no processo legislativo, mas não deixou de afastar o prazo que a lei fixou para formação da federação (até a data das convenções), substituindo-o por aquele que lhe pareceu melhor (o

---

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.
Parágrafo único. É vedada a formação de federação de partidos após o prazo de realização das convenções partidárias (BRASIL, 1997).

4. Embora se saiba que o modelo é constitucional (arts. 119 e 120), não deixa de gerar alguma surpresa o acúmulo de atribuições que permite ao Julgador no TSE ser o mesmo que faz controle dos próprios atos no STF.

mesmo para registro definitivo dos partidos no TSE), invocando o princípio da isonomia. Registrou-se, assim, a criação de prazo por meio de decisão monocrática.

Certamente que há explicações para que se fizesse desse modo, mas, é indelével que o Parlamento decidiu diversamente e não haveria maiores problemas para que federações se formassem até as convenções partidárias, a sucederem entre julho e agosto, dando o fôlego desejado para que conversações dessa grandeza pudessem ser feitas sem atropelos.

Na sessão que referendou a cautelar na ADI, em 09/02/2022, confirmando-a por maioria, o STF determinou que "as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos", só admitindo a flexibilização requerida, por pedidos insistentes protocolados na ADI, para "as federações constituídas para as eleições de 2022, as quais deverão preencher tais condições até 31 de maio de 2022" (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022).

Três dias depois da concessão da medida cautelar no STF, o TSE já tinha aprovado a Resolução nº 23.670/21, mas voltou a complementá-la pela Resolução nº 23.682/2022, para acolher a decisão plenária que fixou marco excepcional para o exercício em curso.

Reunidas a regras legais e as decisões judiciais, preconiza-se para as federações:

a) a natureza jurídica de associação civil, constituída previamente no registro civil da sua sede, cujo estatuto disporá sobre a composição das listas para as eleições proporcionais;

b) depois do registro civil, de posse dos documentos necessários, sucede o registro eleitoral no TSE, obedecendo *iter* de tramitação no qual há previsão de impugnação por qualquer pessoa interessada, com possibilidade de instrução probatória ampla;

c) com o deferimento do registro a informação deve ser lançada no sistema de Gestão de Informações Partidárias - SGIP, constando a data em que os partidos passaram a integrá-la, bem como a composição do seu órgão de direção nacional;

d) feitas as anotações no SGIP, os partidos que a compõem passarão a atuar de forma unificada, sem perder identidade e autonomia, mantendo número, nome, sigla, quadro de filiados, direito de antena, direito ao recebimento de recursos públicos e dever de prestar contas;

e) para fins de aferição da cláusula de desempenho, será considerada a soma da votação e da representação dos partidos que a integram;

f) vigora por prazo indeterminado, devendo os partidos nela permanecer por mínimo de quatro anos, sob pena de não poderem ingressar em outra federação, celebrar coligações nas duas eleições seguintes e, até complementar o prazo restante, serem impedidos de receber recursos do Fundo Partidário;

g) há possibilidade de desligamento e inclusão de partidos, alteração estatutária, bem como a própria extinção do pacto federativo;

h) é admissível representação local e regional, com anotação no SGIP e nomeação de delegados perante a Justiça Eleitoral, tal como se defere aos partidos;

i) os partidos podem efetuar despesas em seu favor, desde que não lancem mão de verba vinculada pela lei;

j) sua prestação de contas corresponderá àquela efetuada pelos partidos, os únicos que responderão pela regularidade dos gastos, realçando que não há prestação de contas da federação perante a Justiça Eleitoral;

k) compete à justiça comum dirimir conflitos relativos ao funcionamento da federação, cabendo à Justiça Eleitoral apenas os aspectos pertinentes ao prazo de duração, registro da inclusão e exclusão de agremiações, alterações no estatuto e aplicação de regras pertinentes ao recálculo da quota do Fundo Partidário;

l) todas as normas aplicáveis aos partidos quanto ao registro de candidaturas, arrecadação e aplicação de recursos, propaganda eleitoral, contagem de votos, obtenção de cadeiras, prestação de contas e convocação de suplentes, lhes são estendidas;

m) na eleição proporcional, o percentual mínimo de candidaturas por gênero deverá ser atendido tanto globalmente, pela federação, quanto individualmente por cada partido que a integre;

n) regime de responsabilidade solidária, quando houver desaprovação de contas envolvendo transferências de recursos públicos entre os partidos integrantes;

o) excepcionalmente, para o ano em curso, o prazo limite para julgamento do registro da federação é 31 de maio de 2022, com possibilidade de antecipação dessa tutela, hipótese em que a decisão deverá ser referendada pelo Pleno até 1º de julho de 2022.

Nesse processo, bastante célere, não se pode deixar de notar, mais uma vez, a gênese do direito eleitoral brasileiro: a

mixagem entre regras criadas pelo Parlamento e decisões dos Tribunais, numa feição bem semelhante ao que se adota nos países de origem anglo-saxã para a criação do direito em geral – sistema jurídico denominado *commom law*.

A inclinação acentuada da criação e aplicação do eleitoral em direção ao sistema da *commom law* ficou bem demonstrada no discurso do Ministro Luiz Fux, quando do julgamento da ADI 29 em 2012, e da ADI 5394 em 2015, seguido pelo Ministro Teori Zavaski, no 18º Congresso Internacional de Direito Constitucional, realizado no mesmo ano (LÔBO, 2016, p. 173).

Nessas oportunidades, asseverou-se o caminho trilhado a passos largos rumo à criação do direito pelos juízes, em direção diversa à da opção constitucional brasileira, de *civil law*, que hasteia a lei como representação da vontade popular para regulamentação dos padrões de conduta, particularmente nesse campo.

Essa percepção amplia os debates sobre a jurisdição eleitoral e o *standard* constitucional de processo (LÔBO, 2016, p. 174), porque, ao se conferir aplicação mitigada do princípio da legalidade específica nessa seara, como cogita Eneida Desiree Salgado (2015, p. 253), perde-se o referencial do paradigma democrático, assentado na soberania popular como ponto de partida e de chegada.

3. DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA E BUSCA DO CONSENSO PARA REUNIÃO DOS DIVERGENTES NÃO ANTAGÔNICOS[5]

Chantal Mouffe (2013, p. 76) realça que o antagonismo é luta ininterrupta que impede concordância em relação a questões centrais da política, em direção oposta à que deve ser trilhada pela federação de partidos. Eis que essa associação civil objetiva a reunião de pensamentos distintos, divergentes, mas não

5. Em evento na Cidade de Belo Horizonte, em 09 de maio de 2022, o pré-candidato da Federação Esperança Brasil, em referência à profecia de Paulo Freire, realçou que a coalizão que abrigará sua candidatura possibilitou que se reunissem variados partidos com posições distintas, mas não tão distantes, que impedissem a união. Trata-se, como disse ele, da reunião de divergentes não antagônicos (STUCKERT, 2022). Destacada na obra de Paulo Freire, associada à posição de Chantal Mouffe, essa compreensão possibilita apresentar a federação como a reunião de pensamentos diversos no entorno de objetivos comuns estampados num programa público da aliança, documento público essencial.

antagônicos, enlaçados num programa comum e regulados por normas próprias, redigidas exatamente para edificação da aliança duradoura.

Ao invés de campanhas desenvolvidas para o consumo das redes sociais governadas pelos algoritmos, formando bolhas de identidade que buscam engajamento do usuário por meio de discursos radicais, fragmentários e imediatistas, jogando uns contra os outros, a federação, que não tem impedimento de se desenvolver no mundo digital, logicamente, deve se pautar em algo mais sólido: a busca do consenso entre diferentes, para enfrentamento de problemas comuns da democracia liberal em crise.

Para a consecução desse desiderato, os partidos interessados na união devem ser os primeiros a exercitar a democracia, buscando a escuta ativa dos seus órgãos internos, mobilizados para que expressem a vontade livre de formar a coalizão. Cuida-se de implementar o direito fundamental à participação nas deliberações internas, exercitando ampla argumentação e contraditório, princípios-garantia inafastáveis da ambiência das greis (BARROS, 2021).

O pacto federativo deve ser produto desse exercício democrático incansável, fazendo com que a formação da vontade federativa não seja movimento de cima para baixo. É bem verdade que a lei assinala, para a formação do pacto, que haja deliberação dos órgãos nacionais, mas é recomendável a consulta e informação das instâncias partidárias locais e regionais, visto que a federação regerá as disputas também nessas esferas.

A consulta aos órgãos partidários deve ser linear, não hierarquizada, esgotando o debate para concluir pela formação do programa e do estatuto como eixos em torno dos quais a federação se desenvolverá, incrementando a cada eleição o *animus associandi*.

Sem consenso mínimo para sua formação, o pacto federativo não tem legitimidade, não podendo ser aprovado por falta do elemento central em qualquer instituição civil: a vontade livre dirigida ao fim de existir. A partir dessa exigência legal, destaca-se que ambientes mais participativos e mais transparentes são muito melhores para a vida democrática dentro e fora dos partidos.

Questão central, nesse mote, envolve a garantia de participação dos grupos minorizados e periféricos com voz e voto, fortalecendo ainda mais a democracia interna, com reflexos na ação política exterior, reforçando o combate ao racismo e ao machismo

estruturais reinantes. A atuação diversificada dos vários segmentos, movimentos organizados e forças políticas atuantes no interior dos partidos possibilitará que não se descuide dos elementos obrigatórios do estatuto e do programa da federação.

3.1 Elementos indispensáveis do estatuto e programa da federação

A lei, de modo específico, fixou a obrigação de o estatuto da federação definir regras para composição das listas de candidaturas proporcionais, como já se disse. E, de forma genérica, aludiu à aplicação das demais regras estendidas aos partidos, sem minudências. Contudo, a Resolução do TSE estabeleceu que a cota de gênero deve ser cumprida tanto na lista da federação, globalmente, quanto na indicação dos partidos, especificamente, voltando-se à defesa de importante ação afirmativa para a igualdade substancial[6].

Porém, não foram mencionadas outras ações afirmativas em busca de igualdade racial, tema de primeira grandeza para que se entreveja alguma resistência ao racismo estrutural que sustenta a escravidão moderna de pessoas pretas e pobres. Pautado pela Emenda Constitucional nº 111, de 2021, que confere peso diferenciado ao voto dado às pessoas negras e às mulheres, o estatuto da federação deve buscar espelhar essa diversidade, com garantia de participação efetiva das pessoas negras no núcleo decisório.

Noutro ponto, considerando que a juventude corresponde a 34% do eleitorado brasileiro[7], tomando a faixa etária de 16 a 34 anos, pela mesma razão deve ser considerada na formação e participação dos órgãos diretivos da federação e nos futuros governos e parlamentos.

O princípio republicano da alternância de poder, especialmente para privilegiar a representação política das mulheres e das pessoas negras, chamando de volta a luta pela igualdade de gênero e de raça, deve merecer destaque no texto estatutário

6. Conforme § 7º do art. 17 da Constituição (BRASIL, 1988).

7. Segundo o TSE, no campo Estatísticas eleitorais, muito embora tal percentual tenha avançado com as atuais campanhas de estimulação à participação da juventude (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2022).

da federação, além do compromisso com o combate à violência política de gênero e de raça, comumente perpetrada pelas *fake news* e discurso de ódio destilado pelas redes sociais.

O processo-garantia para a tomada de decisões no âmbito da federação deve ser firmemente ancorado nesse ordenamento interno, de modo a permitir o exercício da ampla defesa, do contraditório, sem que se atinjam bens e direitos dos partidos e dos filiados e filiadas fora da constitucionalidade democrática.

Respeitando a legalidade mínima, direitos e deveres dos associados merecem lugar de destaque no estatuto da federação, para que se evite o arbítrio, desenhando os organismos internos para funcionamento da coalizão, suas competências e formas de provimento, fazendo com que a diversidade no interior das agremiações associadas seja refletida na organização da coalizão.

Acerca do programa, curiosamente, o regramento examinado não indica elementos obrigatórios, apenas sua exigência para o registro, tal como já se fazia, antes, com as propostas de governo apresentadas pelas candidaturas majoritárias[8]. Ocorre que o programa, antes mesmo do estatuto, estampa o compromisso com valores elementares para a coalizão, permitindo que a cidadania possa conferir a que se destina, apresentando-se como o documento mais importante do pacto federativo.

O programa pode ser conceituado como o amálgama dos objetivos das agremiações envolvidas, a exposição dos motivos que geram a aliança, expondo o projeto básico dos governos formados sob a coalizão e a pauta a orientar as bancadas parlamentares.

Para além de mera formalidade, o programa revela pacto proposto à cidadania, apontando compromisso mínimo, passível de controle político posterior. Embora não haja penas previstas para a não consecução ou descumprimento parcial do programa, é evidente que, a partir dele, a coalizão se submete ao escrutínio público e à compreensão do que se pretende fazer ou não fazer em nome do povo, possibilitando algum referencial à representação política.

Colocado como elo com o povo, o programa não pode ser tratado como mera formalidade, não se pretendendo, contudo, que a Justiça Eleitoral faça controle de seu mérito, porquanto é assunto da política, protegido pela autonomia das greis.

8. Conforme inciso IX do § 1º do art. 11 da Lei 9.504/97 (BRASIL, 1997).

Em suma, enquanto o estatuto preconiza regras para dentro, o programa é dirigido ao grande público, projeto para o futuro, vinculando governos e bancadas.

3.1.1. Breves considerações sobre o Programa da Federação Brasil da Esperança

O primeiro pedido de registro a aportar no TSE, em 23 de abril de 2022, foi o da Federação Brasil da Esperança – FE BRASIL, associação do Partido dos Trabalhadores com o Partido Verde e o Partido Comunista do Brasil, autuado com o nº 060022-48.2022.6.00.0000, relatado pelo Min. Sérgio Banhos.

Acompanhando a petição inicial, nesses autos constaram os seguintes documentos:

- Atas de aprovação de constituição e de criação, acompanhadas de qualificação dos membros e membras de cada partido;

- Estatuto com trinta artigos, considerando proporcionalidade das forças de cada agremiação na composição dos órgãos diretivos e na indicação das listas, dispondo sobre direitos e deveres dos associados, organização e funcionamento dos órgãos diretivos, possibilidade de regulação complementar pela direção nacional, fontes de recursos, responsabilidade e patrimônio, além das disposições especiais para as eleições de 2022, tratando das listas de candidaturas e da organização nos Estados, seguidas de disposições gerais e especiais para as eleições de 2024, ao final, cautelosamente, prevendo revisão em 2023, certamente para sopesar a experiência e promover adequações após as eleições gerais;

- Programa.

Posteriormente veio a comprovação do registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ, concluindo o ciclo documental apto à apreciação do Pleno do TSE, o que ensejou deferimento do registro em 24 de maio de 2022, com parecer favorável do Ministério Público e sem impugnação, homologado com observação de suprimir obrigatoriedade estabelecida num dos dispositivos do Estatuto (art. 22, IV), para homenagear diálogo entre órgãos da Federação.

Produzido em variadas reuniões e debates de filiadas, filiados e dirigentes dos três partidos, também com envolvimento das fundações partidárias, assim como de organizações e movimentos sociais do entorno, o Programa da FE BRASIL se abre com

a defesa do Estado Democrático de Direito e contra retrocessos, pautado nos direitos fundamentais, na necessidade de combate ao racismo, ao machismo, ao negacionismo e à violência.

De pronto, coloca os partidos integrantes com o compromisso de enfrentar a crise social, econômica e política vivida, assim como de trabalhar para o equilíbrio e fortalecimento dos Poderes da República. A transparência nas ações de governo, o devido processo legal para a defesa do patrimônio público e o combate permanente aos desvios e à corrupção são propostas para não se desviar da constitucionalidade e evitar parcialidades, quando da aplicação do ordenamento aos casos concretos. Pontuando desenvolvimento econômico, soberania, inclusão e democracia com sustentabilidade política, cultural, econômica e social, o Programa destaca esses valores como referência para ação imediata.

No campo dos direitos sociais, registra o compromisso de combater a fome, gerar empregos, aumentar salários, aposentadorias e acabar com a inflação. Para tanto, indica a reconstrução da economia, com o crescimento da indústria e da infraestrutura, sem deixar de lado a reforma agrária, com apoio à pequena e média propriedade agrícola, comprometido com o desenvolvimento rural sustentável, buscando integrar segurança alimentar e sustentabilidade ambiental.

A respeito da recomposição do Estado nacional, para proteger o patrimônio público e as empresas estatais, propõe que o Governo assuma o papel de coordenação e indução do desenvolvimento justo, solidário e sustentável contra a desnacionalização do parque produtivo e a busca por sua modernização, com uso de tecnologias e ciências avançadas. Outra proposta envolve a elevação da taxa de investimentos públicos e privados, com redução do custo do crédito, assim como aborda nova orientação para potencializar a economia, com enfoque na expansão do mercado interno e o consumo em massa, desenvolvimento das capacidades estatais com potencial de gasto e investimento em infraestrutura, lançando mão de recursos naturais estratégicos.

Trata, também, dos bancos públicos para o fomento do desenvolvimento com a oferta de crédito para projetos estruturantes, pactuados com a sustentabilidade, destacando o sistema de energia a cargo da Petrobras e Eletrobras, registrando oposição à venda dessas empresas.

Abordando a necessidade de resgatar o ciclo virtuoso de

crescimento econômico, de valorização do trabalho, de redistribuição da renda, de ampliação da massa salarial, pretende recolocar os pobres e a massa trabalhadora no orçamento público, exortando aos detentores de fortunas para que paguem impostos sobre rendas e riquezas, com o que se promoverá igualdade, apontando a necessidade de revogar o teto de gastos e rever o regime fiscal, que considera falido.

Há, inclusive, a defesa da revisão da pauta das reformas trabalhista e previdenciária, com atenção aos trabalhadores informais e de aplicativos; também tocando a revolução cibernética, promete transição digital, energética e ecológica, para assegurar proteção ambiental, comprometendo-se com o enfrentamento das emergências climáticas e do aquecimento global, com diálogo multilateral, também para proteção da Amazônia.

Sobre saúde pública, o Programa aborda a necessidade de enfrentar a crise sanitária advinda com a pandemia, propondo fortalecer o SUS, aprimorar sua gestão, valorizar a formação das pessoas que nele trabalham e fomentar o Complexo Industrial Nacional da saúde. Na mesma extensão, trabalha com o objetivo de resgatar e fortalecer os princípios do projeto democrático de educação pública, universal e inclusiva, investindo na pesquisa científica e tecnológica, ao mesmo tempo em que diz ser necessário reconstruir e aperfeiçoar o sistema de proteção social.

O Projeto percorre o tema monopólio das plataformas digitais e a necessidade de assegurar acesso à internet para o direito à informação, fortalecendo a cultura da inclusão e da diversidade, afastando o negacionismo, o discurso de ódio e outros distúrbios da comunicação em rede, além da necessidade de reforma política para promover a democracia representativa e participativa com a recriação de conselhos, conferências e outras instituições e técnicas para incrementar o diálogo público nos processos decisórios coletivos.

A cultura recebe tratamento importante, destacada como possibilidade de emancipar, ampliar formação, valorizar a diversidade, gerar riquezas, emprego, desenvolvimento e democratização da vida cotidiana. Para tanto, se promete fomentar políticas estruturantes e estratégicas nesse campo.

A juventude é pontuada como sujeito de direito, demandando políticas transversais para novas e mais oportunidades. O Programa pontua a necessidade de reinserção do Brasil na comunidade das nações, impulsionando a iniciativa do BRICS,

retomando a participação na CELAC e UNASUL, assim como para fortalecer o MERCOSUL.

Ao final, destaca a determinação de combater o racismo e o machismo estruturais, a violência contra mulheres e pessoas negras, promover a proteção das terras e das populações originárias e quilombolas, defender e respeitar a diversidade, reconhecendo direitos da comunidade LGBTQIA+, lutar por crianças, jovens, idosos e pessoas com deficiência, garantindo segurança pública, sobretudo nas comunidades periféricas.

O Programa da FE BRASIL, com essa tarefa imensa, propõe iniciar diálogo imediato com as forças democráticas, citando movimentos sociais, sindicatos, organizações da sociedade civil, de trabalhadores e trabalhadoras do campo e da cidade, empresários e empresárias. E arremata a responsabilidade de construir, na expressão democrática das urnas e na mobilização do povo, uma vida melhor, perpassando grandes temas nacionais e internacionais, deixando gancho para a construção de alianças com outras federações e coligações.

A experiência que se inicia será, com certeza, o grande *case* da política na América Latina, ainda mais com o aceno para coligações com outros partidos e federações, apontando para uma das disputas mais intensas no maior país do cone sul.

4. A INCLUSÃO DO POVO NO CONTROLE DO REGISTRO DA FEDERAÇÃO

A jurisprudência eleitoral não admite à cidadania fazer o controle do processo político, por meio das ações judiciais eleitorais, no que anda muito mal e desagrada o paradigma democrático de direito. Essa posição está cristalizada há décadas, com algum retoque trazido pela possibilidade de que a eleitora ou o eleitor possa oferecer notícias de inelegibilidade[9], ainda assim, apenas quando se tratar do registro de candidaturas.

A Resolução 23.670/21, entretanto, disciplina a possibilidade

9. A jurisprudência firmou-se no sentido de que "O mero eleitor não é parte legítima para ajuizar pedido de abertura de investigação judicial, considerados os limites impostos pela Lei das Inelegibilidades, de natureza complementar, que estabelecem, quanto ao tema, nova disciplina, sem prejuízo da notícia de alegados abusos ao órgão do Ministério Público." (TSE: RP nº 317632/DF, rel. Min. Mancy Andrighi, julgamento em 09 de agosto de 2011)

de impugnação do registro da federação por qualquer pessoa, com etapas de postulação e instrução probatória[10], podendo ter aberto fértil possibilidade para que se reconduza a judicação eleitoral ao modelo constitucional do processo-garantia, no centro do qual se encontra a cidadania, livre para argumentar e pleitear o quanto for pertinente à ação manejada.

10. Nota-se que os dispositivos a seguir transcritos, não adjetivam ou qualificam a pessoa interessada, logo, pode ser "mero eleitor" ou mesmo pessoa jurídica como associações, organizações não governamentais, associações variadas etc., lançando mão, inclusive, da sustentação oral de suas razões no Tribunal:

> Art. 3º O pedido será autuado na classe Registro de Federação Partidária (RFP) e distribuído a um relator ou a uma relatora, devendo a secretaria do Tribunal publicar, imediatamente, no Diário da Justiça Eletrônico (DJE), edital para ciência das interessadas e dos interessados.
> § 1º Qualquer interessada ou interessado poderá, no prazo de 3 (três) dias contados da publicação do edital, impugnar o pedido de registro da federação, em petição fundamentada, acompanhada da prova documental pertinente e, se for o caso, de requerimento justificado de produção de outras provas, inclusive documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas.
> § 2º Oferecida impugnação, o relator ou a relatora deverá determinar a intimação da federação para apresentar defesa, no prazo de 3 (três) dias, acompanhada da prova documental pertinente e, se for o caso, de requerimento justificado de produção de outras provas, inclusive documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas.
> § 3º Oferecida a resposta ou findo o respectivo prazo, o relator ou a relatora determinará a oitiva, em 2 (dois) dias, do representante do Ministério Público Eleitoral e, em seguida:
> I – promoverá o saneamento de eventuais falhas processuais acaso existentes;
> II – decidirá sobre a pertinência das provas requeridas pelas partes, determinando a realização daquelas que contribuírem para a decisão da causa, indeferindo as inúteis ou meramente protelatórias; e
> III – determinará a produção de provas que entender necessárias e que não tenham sido requeridas pelas partes.
> § 4º Havendo a juntada de qualquer documento com a resposta ou em momento posterior, deve ser dada vista à outra parte para manifestação no prazo de 3 (três) dias.
> § 5º Não havendo impugnação ou finda a instrução do feito, o relator ou a relatora deve ouvir o Ministério Público Eleitoral, no prazo de 3 (três) dias, e determinar, em igual prazo, as diligências para sanar eventuais falhas do processo.
> § 6º Ouvido o Ministério Público, os autos serão conclusos ao relator ou à relatora, que os apresentará para julgamento perante o Plenário do Tribunal no prazo de até 10 (dez) dias.
> § 7º Na sessão de julgamento, após o relatório, as partes e a Procuradoria-Geral Eleitoral poderão sustentar oralmente suas razões, no prazo improrrogável de 15 (quinze) minutos cada uma (BRASIL, 2022).

Será anunciação de novos tempos?

> A palavra, no modelo desejado, deve ser franca, qualificada a partir da intensa participação, sem guias elitistas ou puristas e sem medo dissenso e da contraposição de argumentos. A ampla defesa e o contraditório, princípios estruturantes do processo-garantia, devem servir exatamente para isso. (LÔBO; OMMATI, 2019, p. 56).

Espera-se viragem jurisprudencial duradoura acerca da legitimação para agir no processo eleitoral, de indubitável caráter coletivo, prestando contribuições para edificação de teoria democrática para o processo coletivo também no âmbito civil.

É essencial, em qualquer quadrante, que se liberte a cidadania do paternalismo autoritário que impede acesso ao direito fundamental de requerer exercício da atividade jurisdicional para proteção de direitos fundamentais, individuais ou coletivos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A novidade estudada, que já é realidade em outros Países do continente, como registra a literatura especializada (GRESTA; CARVALHO, 2022), se apresenta ao Brasil como oportunidade para a recentralidade de temas de interesse da coletividade, servindo também para o resgate das agremiações partidárias como instituições indispensáveis para o jogo democrático.

A união duradoura que o pacto federativo oferece às forças políticas desafiadas para uma das eleições mais intensas da história recente alenta o pluralismo e a melhoria da representação política, na defesa das regras de convivência civilizada entre os diferentes.

O programa e estatuto da federação devem ser o retrato da diversidade no interior dos partidos, permitindo debates exaurientes para busca do consenso, sem se alhearem da compreensão de que a construção é destinada a oferecer alternativas à sociedade, num ambiente de despoluição comunicacional e sem manipulações, para que ela exerça a democracia representativa e participativa sem peias.

No exame do Programa da FE BRASIL, a primeira federação a requerer registro junto ao TSE, observa-se o respeito às

diretrizes estabelecidas na lei e nas decisões judiciais que regulam a matéria.

A propósito do procedimento impugnativo do registro da federação, com a novidade carreada pela Resolução 23.670/21, possibilitando a qualquer pessoa ajuizar medidas e nelas prosseguir, com ampla argumentação e produção probatória, bem diferente da mera notícia de inelegibilidade no registro de candidatura, conclui-se que pode ser a abertura para revisão da jurisprudência, a fim de destravar a legitimação do povo para agir nas lides eleitorais.

A longevidade dessa proposta será testada pelo tempo. Tal como a própria existência da federação.

Quem viver, verá.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária:** uma teoria geral. São Paulo: Almedina, 2021.

BARTLETT, Jamie. **The People vs. Tech. How the internet is killing democracy** (and how we save it). New York: Penguin Randon House Group, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de
1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 19 maio de 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 19 maio. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 19 maio de 2022.

BRASIL. **Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019?texto=compilado. Acesso em: 19 maio. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7021/DF**. Direito constitucional e eleitoral. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida cautelar. Federação de Partidos Políticos. Lei nº 14.208/2021. Distinção em relação à coligação. Cautelar deferida apenas quanto ao prazo de registro, para preservação da isonomia. 1. A lei questionada – Lei nº 14.208/2021 – alterou a redação da Lei nº 9.096/1995, criando o instituto da federação partidária. Essa nova figura permite a união entre partidos políticos, inclusive para concorrerem em eleições proporcionais (para deputado federal, estadual e vereador). Alegação de vícios de inconstitucionalidade formal e de inconstitucionalidade material. I. Inexistência de inconstitucionalidade formal 2. O projeto de lei foi iniciado e aprovado no Senado, sob a antiga redação do art. 17, § 1º, da Constituição, que admitia coligação eleitoral inclusive no sistema proporcional. Na sequência, foi remetido à Câmara dos Deputados e aprovado, sob a vigência da nova redação do referido dispositivo, que passou a vedar coligações em eleições proporcionais (EC 97/2017). Daí a alegação de que deveria ter retornado à Casa em que iniciada a tramitação. O argumento, porém, não procede. 3. Nada na Constituição sugere que a superveniência da emenda constitucional referida exigiria o retorno ao Senado Federal do projeto já aprovado pelas duas Casas. O reexame pela Casa iniciadora somente se dá no caso em que o projeto tenha seu conteúdo alterado na Casa revisora (CF, art. 65, parágrafo único), o que não ocorreu. Na Câmara dos Deputados, houve apenas emendas de redação. Cabe observar ainda que: (i) federação partidária e coligação constituem institutos diversos; e (ii) o Congresso Nacional, em sessão conjunta, reunindo o Senado e a Câmara, por maioria absoluta, rejeitou o veto que havia sido aposto pela Presidente da República ao projeto aprovado. Portanto, há inequívoca manifestação de vontade de ambas as Casas Legislativas em relação à matéria. II. Inexistência de inconstitucionalidade material 4. A federação partidária possui

importantes pontos de distinção em relação às coligações, que em boa hora foram proibidas. As coligações consistiam na reunião puramente circunstancial de partidos, para fins eleitorais, sem qualquer compromisso de alinhamento programático. Tal fato permitia, por exemplo, que o voto do eleitor dado a um partido que defendia a estatização de empresas ajudasse a eleger o candidato de um partido ultraliberal. Ou vice-versa. A fraude à vontade do eleitor era evidente. 5. Já a federação partidária, embora assegure a identidade e a autonomia dos partidos que a integram (art. 11-A, § 2º), promove entre eles: (i) uma união estável, ainda que transitória, com durabilidade de no mínimo 4 (quatro) anos (art. 11-A, § 3º, II); (ii) requer afinidade programática, que permita a formulação de estatuto e de um programa comuns à federação (art. 11-A, § 6º, II), e (iii) vincula o funcionamento parlamentar posterior às eleições (art. 11-A, § 1º). Em tais condições, as federações não implicam transferência ilegítima de voto entre partidos com visões ideológicas diversas e, portanto, não geram os impactos negativos sobre o sistema representativo que resultavam das antigas coligações proporcionais. 6. É possível questionar a conveniência e oportunidade da inovação, que pode retardar a necessária redução do número de partidos políticos no país. Mas essa avaliação, de natureza política, não cabe ao Poder Judiciário. Em juízo cautelar e em exame abstrato da matéria, não se vislumbra inconstitucionalidade. Naturalmente, se no mundo real se detectarem distorções violadoras da Constituição, tal avaliação preliminar poderá ser revisitada. Para isso, no entanto, é imperativo aguardar o processo eleitoral e seus desdobramentos. Por ora, portanto, não é o caso de impedir a experimentação da fórmula deliberada pelo Congresso Nacional. III. Quebra da isonomia entre a federação e os demais partidos 7. Existe, porém, um problema de quebra de isonomia no tratamento diferenciado dado à federação partidária no que diz respeito ao seu registro perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Partidos políticos têm de fazê-lo até 6 (seis) meses antes das eleições (Lei nº 9.504/1997, art. 4º), sendo que, em relação à federação, a lei ora impugnada estende esse prazo até a data final do período de realização das convenções partidárias. Trata-se de uma desequiparação que não se justifica e que pode dar à federação indevida vantagem competitiva. Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro – PTB. Relator Ministro Roberto Barroso. 8 de agosto de 2021. Disponível em: https://jurisprudencia.

stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%20
7021%22&base=decisoes&pesquisa_inteiro_teor=false&sino-
nimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&pa-
ge=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=-
true. Acesso em: 19 maio. 2022.

OBSERVATÓRIO CYBER LEVIATHAN. **Francisco balaguer callejón** - quartas do cyber - estudos continuados (2022/1) - encontro 1. Youtube, 2022. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=qDp9j3rUxq8. Acesso em:

CROUCH, Colin. **Identità perdute:** Globalizzazione e nazionalismo. Bari-Roma: Laterza, 2019.

LAGO, Alessandro Dal. **Populismo digitale**: la crisi, la rete e la nuova destra. Milano: Rafaello Cortina Editore, 2017.

LASSALE, José Maria. **Ciberleviatan:** el colapso de la democracia liberal frente a la recolución digital. Barcelona: Arpa, 2017.

LÔBO, Edilene. Ostracismo do povo e ilegitimidade do processo. In: CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante (Coord.). **Direito Eleitoral**: aspectos materiais e processuais. São Paulo: Migalhas, 2016. p. 165-178.

LÔBO, Edilene; MORAIS, José Luís Bolzan de. Rule of law, New Technologies and Cyberpopulism. **Justiça do Direito,** [s.l.], v. 33, n. 3, p. 89-114, set/dez. 2019.

LÔBO, Edilene; OMMATI, José Emílio. A polissemia de conceitos e (a falta de) uma teoria democrática para o processo eleitoral brasileiro. In: LÔBO, Edilene; OMMATI, José Emilio (Coord.). **Processo Eleitoral Democrático e Estado de Direito:** diálogos sobre Democracia e Política. Belo Horizonte: Conhecimento, 2019.

GRESTA, Roberta Maia; CARVALHO, Volgane Oliveira. Federação de partidos políticos no Brasil: Impactos sobre o sistema partidário, contexto latinoamericano e desafios para as eleições 2022. **Revista Debates,** [s. l.], v. 16, n. 1, p. 143–167, 2022. Disponível em: https://www.seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/123330. Acesso em: 19 maio. 2022.

MOUFFE, Chantal. **Agonistics:** thinking the world political. Londres: Verso, 2013.

RIVERO, Ángel, ZARZALEJOS, Javier y PALACIO, Jorge (Coord). **Geografia del populismo** Um viaje por el universo del populismo desde sus orígenes hasta Trump. Madrid: Tecnos, 2017.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais.** 2. ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2015.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil:** valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

STANLEY, Jason. **Noi contro loro:** come funziona il fascismo. Milano: Media Group Spa, 2018.

STUCKERT, Ricardo. **Juntar os divergentes para vencer os antagônicos, diz Lula sobre união pela democracia.** Lula, [s.l.], 2022. Disponível em: https://lula.com.br/juntar-os-divergentes-para-vencer-os-antagonicos-diz-lula-sobre-uniao-pela-democracia/. Acesso em: 14 maio. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas Eleitorais** – quantitativo, situação dos(as) candidatos(as) e evolução de candidaturas. Tribunal Superior Eleitoral, 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais. Acesso em: 19 maio. 2022.

TURKLE, Sherry. **Em defensa de la conversación:** El poder de la conversación em la era digital. Barcelona: Ática Los Libros, 2019.

O Controle Social democrático das Federações Partidárias: Uma análise das três federações formadas para as eleições de 2022

Fernando de Castro Faria*

* **FARIA, Fernando de Castro.** Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e *Università degli Studi di Perugia* (Itália). Juiz de Direito (SC - Brasil), desde 2002. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Autor da obra "Democracia e Partidos em Crise: A Busca Por Respostas".

Sumário:

1. Democracia e controle social;
2. Estudo de caso: as federações concretizadas em 2022 (ou em vias de formalização);
3. Considerações finais;
4. Referências bibliográficas.

Resumo:

O presente artigo está relacionado ao novel instituto político-partidário criado em 2021 e apto a funcionar nas Eleições de 2022: as federações partidárias, notadamente a sua adequação programática aos fundamentos da democracia. Para tanto, inicia-se com a conceituação de democracia, em definição mais abrangente, bem como de controle social. Em seguida, faz-se o estudo dos conteúdos programáticos e estatutários apresentados pelas federações para se investigar quais são os principais compromissos das três primeiras em formação no Brasil. Por fim, são apresentadas as conclusões a respeito da conformidade dos programas e a necessidade de que a sociedade tenha conhecimento deles, para que possa exercer não só o direito de voto de forma esclarecida, mas também o controle social, exigindo maior identidade entre intenções e ações, a bem do fortalecimento da democracia e da própria soberania popular.

Palavras-chave:

Partidos políticos. Federações partidárias. Conteúdo programático. Democracia. Controle social.

1. DEMOCRACIA E CONTROLE SOCIAL

Não seria exagero algum afirmar que o Brasil passa por um dos mais turbulentos períodos em sua recente quadra democrática, advinda com a Constituição da República de 1988, após 21 anos de Ditadura Militar, entre 1964 e 1985.

Os primeiros registros da instabilidade atual são de 2013 (junho e julho), quando estudantes começaram protestos pelo aumento de R$ 0,20 (vinte centavos) nas passagens de ônibus, momento em que deram o *start* para que algo muito maior acontecesse: protestos generalizados contra o governo e os políticos (à época a presidente era Dilma Vana Rousseff).

No que toca aos partidos políticos, o ponto central era a ausência de representatividade. Ainda está na memória política coletiva o bordão "não me representa", entoado pelos que saíram às ruas contra a política, contra "tudo o que está aí". Os partidos políticos que tentavam participar das manifestações, por meio de seus militantes que empunhavam bandeiras das greis, eram repreendidos pelos manifestantes. Esses gritavam que aqueles eram protestos apartidários, chegavam até mesmo a atacar ditos objetos, quebrando seus mastros e rasgando as flâmulas, não importando a cor ou a ideologia.

Pouco depois, neste brevíssimo, mas necessário contexto histórico, porquanto representa a antessala do atual cenário antidemocrático, nasceram os "movimentos". Muitos eram formados pelos autodenominados *outsiders*, aqueles que não eram (ou diziam não ser) da política partidária tradicional. Pregavam a assepsia política, a "faxina geral", sem saber, exatamente, o que viria em seu lugar. Estudiosos ficaram receosos, pois o discurso, do ponto de vista histórico, já era conhecido e seria, como acabou se confirmando posteriormente, o prenúncio do caos.

A antipolítica ganhou, no Brasil, uma aliada de peso: a criminalização da política. Juntas e em retroalimentação, somadas a uma crise econômica (sempre presente em tais momentos), propiciaram o terreno fértil para a ascensão do populismo e a caça aos políticos e partidos tradicionais. Sofreram, obviamente, o Partido dos Trabalhadores, governo à época, e alguns de seus aliados no Congresso. O ato mais representativo da antipolítica, até então, foi o impeachment de Dilma Rousseff, ainda no primeiro biênio de seu segundo mandato.

Mas os movimentos políticos que organizaram e financiaram

as grandes manifestações populares que pediram a queda de Dilma, nas ruas e nas redes sociais, e davam suporte ao *lawfare* (e todo seu ativismo que acabou com o então juiz Sergio Fernando Moro sendo declarado suspeito pelo Supremo Tribunal Federal nos casos julgados contra Luís Inácio Lula da Silva), queriam mais. Surfaram na onda e apoiaram propostas nitidamente antidemocráticas, as quais, por brevidade, resultaram na eleição de um governo que flerta diariamente, às escâncaras, com o autoritarismo e o golpismo.

A verdade (ou simplesmente o fato) é que as instituições democráticas, dentre elas o Supremo Tribunal Federal, as próprias eleições, por meio do ataque sistemático e infundado às urnas eletrônicas, a imprensa livre e mesmo os grupos de oposição são taxados de antipatriotas, párias, contrários a um Brasil ilusório, embebido em uma mixórdia de absurdos, em tão flagrante desconexão com a realidade que chega a ser difícil refutar logicamente aquilo que não tem lógica alguma. Uma montoeira de argumentos empapados em rancor e ódio contra os ditos maus, diferentes, aqueles que são contra a Pátria, Deus e a Família.

Chegou-se ao limite, à beira do caos, de dar vertigem no melhor equilibrista, próximo de uma ruptura institucional que não terá retorno tão cedo. Parece a profecia de Levitisky e Ziblatt em "Como as Democracias Morrem", feita, na verdade, a partir do exame da queda da democracia em diversos países no mundo, mas que serve como retrovisor para enxergarmos a um palmo o futuro que se avizinha, se não houver resistência o suficiente. A receita de morte que os autores identificaram foi elaborada a partir da ocorrência concomitante de quatro eventos: **rejeição das regras democráticas do jogo (ou compromisso débil com elas); negação da legitimidade dos oponentes políticos; tolerância ou encorajamento à violência; propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive mídia.**[1]

De outro lado, o Congresso, tão influente no orçamento público e tão refratário, por seu presidente (e eis outro ponto a debater: a concentração exacerbada de poder sobre a pauta do Parlamento), a levar ao escrutínio de seus pares, representantes do povo, sequer um dos pedidos de *impeachment* do atual mandatário. O legítimo direito de petição foi jogado para escanteio,

1. LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem.** Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 33-34.

com apito final antes da cobrança. Zero a zero, com empate beneficiando os donos da casa.

No Congresso e fora dele (com as inúmeras siglas tentando ingressar ou mesmo existir), a torre de babel partidária, com siglas e nomes agora mais modernos (tiraram o "P" de partido para não parecer um, como se política não fosse feita por um grupo de pessoas com determinados objetivos para conquistar o poder – foi e sempre será assim, chamem do que quiser), continua sua luta por espaço, verbas para campanhas e direito de antena, mesmo que muitas das agremiações não apresentem coerência programática alguma. A sociedade não detém, por ignorância, falta de tempo ou de interesse mesmo, qualquer controle sobre o tema. Boa parte não se informa. Dos que se informam, muitos o fazem por meios não fidedignos, como mostram as redes sociais e as *fake news* que lá encontraram os nutrientes perfeitos e a velocidade da luz para uma fotossíntese trágica.

É nesse contexto de colapso partidário e democrático que surgem as federações, como promessa de melhoria para o ambiente político dos partidos, com união entre afins, a possibilitar maior coerência e previsibilidade ao sistema. Para além da discussão de sua constitucionalidade, já superada pelo Supremo Tribunal Federal, é grande a expectativa de que as federações possam, efetivamente, contribuir em tais pontos.

É evidente o drible legislativo na vedação das coligações para as eleições proporcionais. O fato não é novo e fora informado por Mezzaroba há muito tempo. A ideia das federações surgiu em 1999 como forma de possibilitar aos pequenos partidos "somar forças em termos de votos com o propósito de, em conjunto, ultrapassar a cláusula de barreira que assegura o direito de funcionamento parlamentar (...)".[2]

De lá para cá, a cláusula sofreu revés no Supremo Tribunal Federal e foi novamente instituída pelo legislador, razão por que a discussão sobre as federações ganhou novo destaque e, agora sim, foi definitivamente aprovada após a derrubada do veto presidencial pelo Congresso.

Neste meio tempo, em 2012, segundo aferição da Fundação Getúlio Vargas, os partidos políticos possuíam 5% (cinco por cento) de confiabilidade da população brasileira, o pior índice

2. MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 305.

entre todas as instituições. O penúltimo colocado foi o Congresso Nacional, com 22% (vinte e dois por cento).[3] Novamente com o resultado mais inexpressivo, os partidos políticos ficaram com 6% (seis por cento) em 2021, e o Congresso Nacional, mais uma vez o segundo menos confiável, ficou com apenas 12%, uma queda de dez pontos em praticamente uma década, de acordo com o mesmo instituto.[4]

Não precisa grande esforço para concluir que o sistema respira por aparelhos quando o quesito é a confiabilidade da população, sem o quê tudo o que se faz ou se deixa de fazer vira motivo para flagrante suspeição.

Democracia e confiança devem andar de mãos dadas com o controle social. O ora articulista dedicou-se a tentar encontrar alguma resposta que pudesse auxiliar o ambiente democrático e político a partir das constatações de que há uma crise aguda que afeta as agremiações e, por consequência, a própria democracia brasileira.[5]

Não se pode conceber o convívio harmônico entre visões de mundo diversas e as naturais tensões da democracia em um ambiente tão desacreditado, no qual a desconfiança vem antes do conhecimento de qualquer proposta política. É dizer: não importa de quem venha e o que contenha, ela não será bem-vinda, salvo pelos partidários – e muitos dos quais sequer a conhecem, pois é vista com ceticismo e como forma de beneficiar determinados grupos sociais, econômicos ou mesmo políticos.

Se política também é estratégia - e muita! -, há de se reconhecer que o eleitorado tem feito parte dela apenas cedendo o seu ativo mais valioso: o voto. Mas, ainda que este seja o mais importante elemento, estruturante da soberania popular, ele precisa ser fruto de uma informação qualificada, que possibilite boas escolhas, e não somente isso. Tão importante quanto o voto é a fiscalização do programa, saber quais os compromissos democráticos e

3. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Pesquisa do ICJBrasil avalia confiança nas instituições do Estado.**

4. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Relatório ICJ Brasil 2021.**

5. Trata-se da Tese de Doutorado defendida junto às Universidades do Vale do Itajaí – UNIVALI – SC, e *Università degli Studi di Perugia* (Itália), denominada "Os Partidos Políticos e a Crise da Democracia Representativa". Posteriormente foi publicada em livro. FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e Partidos em Crise:** a busca por respostas. Curitiba: Íthala, 2020.

programáticos da agremiação ou federação que o obteve.

Por isso, é importante definir o que se entende por democracia (a ser exigida de todos e por todos) e controle social (notadamente de que forma se pode exercer algum controle sobre a política que não seja pelas instituições oficiais de controle).

A deturpação do termo democracia parece nunca ter estado tão evidente, mas não é nova. Sua utilização como referência ao governo do povo parece fazer sentido até para os ditadores, do passado e do presente. Para salvar a democracia dos maus já se cometeram as maiores barbaridades contra ela, que o diga a "República Popular **Democrática** da Coreia" (a do Norte), o regime mais fechado do mundo. Ou, então, a República Popular da China, em cujo artigo 1º de sua Constituição está expresso: "*The People's Republic of China is a socialist state under the people's democratic dictatorship led by the working class and based on the alliance of workers and peasants*".[6] (Em tradução livre: A República Popular da China é um estado socialista sob a **ditadura democrática** popular liderada pela classe trabalhadora e baseada na aliança de trabalhadores e camponeses).

Mas não é só o mau uso do nome, a justificar praticamente tudo aquilo que na política é feito com desdém pelo correto emprego das palavras e de seus significados. Há também, em teoria, divergências entre modelos e aceitação do conceito. Portanto, é preciso definir, para os fins do presente estudo, o que é democracia.

Sem olvidar, obviamente, a distinção entre democracia formal e material, a definição apresentada por Luigi Ferrajoli é a que mais se aproxima de um conjunto institucional e de direitos assegurados em ambiente democrático. Diz o autor italiano que ela é um:

> Modelo normativo articulado em várias dimensões, correspondentes a outras tantas classes de direitos fundamentais: a democracia política, assegurada pelas garantias dos direitos políticos; a democracia civil, assegurada pelas garantias dos direitos civis; a democracia liberal (ou liberal-democracia), assegurada pelas garantias de liberdade; a democracia social (ou social-democracia), assegurada pelas garantias

6. CHINA. *Constitution of the People's Republic of China.* Disponível em <https://npcobserver.files.wordpress.com/2018/12/PRC-Constitution-2018.pdf>. Acesso em 16.05.2022.

dos direitos sociais.[7]

Vê-se, portanto, que possui amplo espectro, mas com cada uma de suas frentes vinculadas diretamente aos direitos e garantias fundamentais resguardados nas Constituições democráticas (serve para o caso brasileiro também), incluindo, ainda, os direitos sociais.

E não se olvide que as democracias, conforme instituições que verificam sua qualidade, observam, no mais das vezes, o respeito a três elementos essenciais a tais regimes: liberdade, igualdade e controle do poder.[8]

Inicialmente, entende-se por controle social o:

> Conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.[9]

Uma das formas de exercício do controle social é pela denominada *accountability*. Esta ocorre: a) de modo horizontal, ou seja, pelas instituições oficiais de controle: Tribunais de Contas, Ministério Público e Justiça Eleitoral, por exemplo; b) de forma vertical, realizada pelo cidadão por ocasião das eleições, premiando ou punindo determinado candidato.[10]

Neste sentido, Juan Molina acrescenta que: "a) sem Controle Social sobre o poder, as liberdades estão ameaçadas; b) as

7. FERRAJOLI, Luigi. **Poderes Salvajes.** La crisis de la democracia constitucionali. Tradução para o espanhol de Perfecto Andrés Ibánez. Madrid: Minima Trotta, 2011. p. 36.

8. FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e Partidos em Crise:** a busca por respostas. Curitiba: Íthala, 2020. p. 127. Apud MOLINA. Juan Jesús Mora. **Calidad y Democracia: del sistema electoral a la rendición de cuentas.** Madrid: Tecnos, 2013.

9. GARELLI, Franco. *In* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** [s.l.]: [s.n], DATA. p. 283.

10. FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e Partidos em Crise:** a busca por respostas. Curitiba: Íthala, 2020. pp. 284-285. *apud* O 'DONNELL, Guillermo.

instituições também são responsáveis pelas tarefas de vigilância; c) é necessária a presença de uma Sociedade forte com capacidade de influenciar os que exercem cargos públicos, ante a fraqueza das instituições; d) as eleições são autêntico instrumento de supremacia da vontade popular".[11]

Existe, ainda, uma terceira *accountability*, a societal, que é caracterizada pela atuação de "organizações não governamentais, associações, movimentos sociais, fundações e meios de comunicação. É fundamental, pois, que haja liberdade para que possam atuar".[12]

Sem espaço para maiores aprofundamentos neste estudo, a ideia até aqui é mostrar o controle social como um dos pilares da democracia, o que pressupõe informação qualificada por parte do cidadão e a possibilidade de cobrança de sua parte, por meio de grupos ou entidades da sociedade, para que se exerça a *accountability* societal ou vertical, sem olvidar o papel das instituições de controle (âmbito horizontal).

2. ESTUDO DE CASO: AS FEDERAÇÕES CONCRETIZADAS EM 2022

Com a vigência da Lei n. 14.208/2021[13], que, como visto, instituiu as federações de partidos, as agremiações começaram a articular politicamente suas formações. Iniciou-se, então, um intrincado quebra-cabeças, cujas peças não encontradas inicialmente no monte eram muitas: afinidade programática, custos e benefícios políticos com a associação a tal partido, as difíceis articulações nos planos estadual e municipal, tendo em vista sua verticalização em um país com vasto território e distintas tradições e culturas políticas.

Para as Eleições de 2022, chegou-se a três federações formadas, todas já devidamente aprovadas pelo Tribunal Superior

---

Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova [online]**, n.44, p.28-40, 1998.

11. FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e Partidos em Crise:** a busca por respostas. Curitiba: Íthala, 2020. p. 285. *Apud* MOLINA, 2013, p. 141-142.

12. MOLINA, 2013, p. 146-147.

13. BRASIL, 2021.

Eleitoral, em seus aspectos meramente formais.[14] Os estatutos e programas serão examinados a seguir, tendo como parâmetro alguns pontos importantes: defesa da democracia e dos direitos fundamentais e humanos, incluindo questões de gênero, étnico-raciais e das comunidades LGBTQIA+, defesa do ambiente, visão econômica, trabalho, saúde, moradia e atenção aos mais pobres (erradicação da pobreza e/ou diminuição da desigualdade social). Eis o corte metodológico doravante, dentro do conceito de democracia defendido por Ferrajoli, conforme visto anteriormente.

2.1 Federação Brasil da Esperança (FE Brasil)

A primeira federação a ter seu estatuto apresentado ao Tribunal Superior Eleitoral – TSE, foi a denominada Federação Brasil da Esperança (FE Brasil), formada pelas seguintes agremiações: Partido Comunista do Brasil - PC do B, Partido dos Trabalhadores – PT, e Partido Verde – PV.

No artigo 1º de seu estatuto, menciona-se que ela é uma "Federação de Partidos Políticos que defendem a soberania nacional, o desenvolvimento ambientalmente orientado, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana (...)".[15] Trata-se de reprodução do artigo 2º da Lei n. 9.096/95[16] (Lei dos Partidos Políticos), tendo este sido

14. No caso da Federação Brasil da Esperança (FE BRASIL), o TSE, por sugestão do Min. Alexandre de Morais, assentou: "3. No estatuto da federação, deverá ser excluído o advérbio "obrigatoriamente" do teor do inciso IV do art. 22, dada a sua impertinência, considerando que, ainda que a comissão executiva nacional seja o órgão deliberativo, a convenção eleitoral consubstancia uma das fases do processo eleitoral". (RFP - Registro de Federação Partidária nº 060022848 - BRASÍLIA – DF. Acórdão de 24/05/2022. Relator(a) Min. Sergio Silveira Banhos). Já em relação à Federação PSOL-REDE, houve o deferimento da tutela antecipada, determinando-se a juntada do registro no cadastro de pessoas jurídicas do Ministério da Fazenda. Caso não seja deferido o pedido no julgamento de mérito, deverão os partidos integrantes atuar individualmente no processo eleitoral. (RFP - Registro de Federação Partidária nº 060034539 - BRASÍLIA – DF. Acórdão de 26/05/2022. Relator(a) Min. Carlos Horbach). Quanto à Federação PSDB-Cidadania, nenhuma ressalva foi feita (RFP - Registro de Federação Partidária nº 060029173 - BRASÍLIA – DF. Acórdão de 26/05/2022. Relator(a) Min. Ricardo Lewandowski).

15. FEDERAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA. **Estatuto Registrado junto ao Tribunal Superior Eleitoral.** Art. 1º.

16. BRASIL, 1995.

acrescentado ao estatuto em tela. Entretanto, há adição do trecho que versa sobre "o desenvolvimento ambientalmente orientado", o que demonstra uma preocupação com o tema.

Ao longo do documento há outros princípios e finalidades, dentre os destacados acima no corte metodológico feito, a saber: o combate, a prevenção e a repressão "a todo tipo de violência política, especialmente a violência política contra a mulher, pessoas negras, indígenas e outros grupos discriminados ou marginalizados, observando os direitos previstos na Lei n. 14.192/2021" (art. 2ª, § 3º).

No mais, a fim de facilitar a compreensão, elabora-se a seguinte tabela com a indicação dos principais pontos do estatuto e do programa da federação em exame, de acordo com os valores democráticos destacados pelo articulista.[17]

ESTATUTO (E) ou PROGRAMA (P) DA FEDERAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA	
Defesa da Democracia?	Sim (art. 1º, E), "pilares da democracia" (página 1, P); "Não há democracia efetiva sem uma reforma política e eleitoral que aperfeiçoe a democracia representativa e promova a democracia participativa no país, com a recriação de instrumentos como conferências e conselhos. É preciso realizar reformas do aparelho de Estado e dos órgãos de controle, que assegurem a transparência da máquina administrativa, o combate à corrupção sem desvios políticos e ideológicos e com a abertura dos processos decisórios aos interesses populares" (p. 6, P).
Defesa dos Direitos Humanos?	Sim. (art. 1º, E).

17. Os trechos citados não esgotam o estatuto ou o programa, sendo enfatizados apenas os pontos mais relevantes.

Respeito às questões de gênero, étnico-raciais, orientação sexual e LGBTQIA+?	Sim (art. 2º, § 3º, E), (art. 8º, inc. X, E), (art. 10, § 6º, E), (art. 19, E). "(...) combater o racismo estrutural, causa da grande desigualdade e da violência contra a população negra; enfrentar a opressão e a violência contra as mulheres, promovendo seus direitos e a igualdade; promover a proteção dos direitos e das terras das populações indígenas e dos quilombolas, hoje tão ameaçados; defender e respeitar a diversidade, reconhecendo os direitos da comunidade LGBTQI+; lutar pelos direitos das crianças, de adolescentes, jovens e idosos e por políticas de acessibilidade para as pessoas com deficiência (...)", (p. 7, P).
Defesa do meio ambiente?	Sim (art. 1º, E), "sustentabilidade ambiental" (p. 1, P); "A Federação considera que o tratamento adequado à questão ambiental representa importante avanço civilizacional, comprometendo-se com o enfrentamento das emergências climáticas e do aquecimento global (...)" (p. 4, P).
Visão econômica e temas correlatos	"superação do Estado neoliberal e da consolidação de um Estado social" (p. 1, P); "desenvolvimento econômico, produtivo, social e ambiental, com democracia, inclusão e soberania (...)" (p. 2, P); "imediata retomada do crescimento da indústria, da infraestrutura e da geração de postos de trabalho" (p. 2, P); "proteger o patrimônio do país, recompor o Estado nacional e as empresas estatais, para que cumpram o papel de coordenação e indução do processo de desenvolvimento econômico e progresso social" (p. 2, P).
Visão sobre trabalho e direitos trabalhistas	"(...) ampliação e (...) retomada dos direitos da classe trabalhadora" (p. 1, P); "(...) revogação da contrarreforma trabalhista feita no governo Temer e a implementação de uma nova reforma trabalhista construída a partir da negociação tripartite, que proteja os trabalhadores, recomponha

	direitos, fortaleça a negociação coletiva e a representação sindical, com especial atenção aos trabalhadores informais e de aplicativos. Além disso, também se impõe a necessidade de repensar o modelo previdenciário do país, sua ampliação, cobertura e financiamento" (p. 4, P).
Visão sobre trabalho e direitos trabalhistas	"(...) ampliação e (...) retomada dos direitos da classe trabalhadora" (p. 1, P); "(...) revogação da contrarreforma trabalhista feita no governo Temer e a implementação de uma nova reforma trabalhista construída a partir da negociação tripartite, que proteja os trabalhadores, recomponha direitos, fortaleça a negociação coletiva e a representação sindical, com especial atenção aos trabalhadores informais e de aplicativos. Além disso, também se impõe a necessidade de repensar o modelo previdenciário do país, sua ampliação, cobertura e financiamento" (p. 4, P).
Saúde Pública	"(...) fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), de seu caráter público e universal, o aprimoramento da sua gestão, a valorização e formação dos e das profissionais de saúde, bem como a reconstrução e fomento ao Complexo Industrial Nacional da Saúde" (p. 5, P).
Educação Pública	"(...) resgate de um projeto de educação acoplado ao de desenvolvimento nacional, com o fortalecimento da educação pública e universal, de qualidade e amplamente inclusiva" (p. 5, P).
Políticas públicas de moradia	"(...) medidas de emergência que a população exige para o enfrentamento imediato da fome, da pobreza, da carestia, do desemprego, das doenças e da falta de moradias", (pp. 7/8, P).

Erradicação da pobreza e/ou diminuição da desigualdade social	"(...) combate às desigualdades" (p. 1, P); "combater a fome, gerar empregos, aumentar salários e aposentadorias e acabar com a inflação" (p. 2, P); "É preciso recolocar os pobres e a classe trabalhadora no orçamento. Fazer com que os detentores de fortunas paguem os impostos devidos sobre renda e riqueza (...)" (p. 3, P).

Vale lembrar que os partidos integrantes da Federação Brasil Esperança têm como dever "cumprir, respeitar e fazer respeitar o disposto neste Estatuto, no Programa e nas deliberações dos órgão (*sic*) nacionais da Federação", conforme ditame do artigo 8º, I, do respectivo documento.

Registre-se, no ponto que versa sobre democracia, passagem do estatuto que merece melhor explicação no programa de governo que certamente será apresentado pelo candidato apoiado pela Federação, pois não se estabeleceu como se daria o controle social dos meios de comunicação. E, para além do debate eleitoral presidencial, permanece a necessidade de maior esclarecimento à sociedade, tendo em vista a atuação parlamentar da Federação doravante.

Mencionado trecho é o seguinte: "(...) é indispensável construir um ambiente de mais diversidade e pluralidade nos meios de comunicação. O Brasil precisa construir uma política nacional para a comunicação, com marcos legais e institucionais que estejam pautados pela defesa da democracia, dos direitos humanos fundamentais e da soberania do país" (p. 6 do Programa). Bem se sabe que democracia é palavra que cai bem em qualquer discurso, até mesmo os autoritários usam-na para justificar suas ações. Em nome da transparência e da liberdade de expressão (com os limites e responsabilidades dela decorrentes), reputa-se importante o esclarecimento do tópico ora debatido.[18]

18. Há uma outra referência ao tema pouco mais adiante no programa da federação, mas, ainda assim entende-se importante a cabal explicação de como seria feita tal regulamentação. "Além disso, é preciso que se construam marcos legais e institucionais que enfrentem os grandes monopólios das plataformas digitais, privadas e internacionais, que têm sido utilizadas pelos setores mais retrógrados para promover o negacionismo, a desinformação e o ódio, interferindo em processos políticos democráticos no Brasil e no mundo. É preciso assegurar uma internet de qualidade em todo o território nacional e a toda a população, para que lhe seja assegurado o efetivo direito à informação." (p. 6 do Programa).

2.2 Federação PSDB Cidadania

A segunda nova entidade a apresentar estatuto e programa ao TSE foi a Federação PSDB Cidadania, formada pelas duas agremiações que a denominam: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, e Cidadania.

Do artigo 2º de seu estatuto, extraem-se seus valores políticos, que visam à: "(...) defesa da democracia, da inclusão social, dos direitos fundamentais e do desenvolvimento sustentável, bem como a observância da responsabilidade fiscal". Destaque-se a última parte, que trata de um compromisso com o equilíbrio das contas públicas, o que não foi expresso na carta da federação anteriormente vista.

Da leitura do estatuto, percebe-se certo comedimento na exposição dos valores democráticos perseguidos e defendidos pela Federação PSDB Cidadania. Há menção ao incentivo à participação das mulheres e "segmentos sociais que representem a diversidade da sociedade brasileira", bem como ao combate à violência política, conforme se infere dos §§ 2º, 3º e 4º, do artigo 3º do documento. Também está prevista a participação mínima de 30% para cada gênero no Colegiado Nacional (art. 16 do Estatuto) e nos órgãos de direção estatual, distrital e nos municípios, de acordo com o disposto no art. 17 (há previsão específica para municípios com mais ou menos de duzentos mil eleitores, mas o percentual de 30% deve ser observado em qualquer caso – art. 17, cabeça, e § 2º. Vide também o artigo 14). O mesmo montante por gênero deverá ser observado por ocasião das chapas proporcionais (art. 38, § 2º). Trata-se, em verdade, de disposições legais que, previstas ou não em estatuto, devem ser cumpridas.

Já no que diz respeito à disciplina federativa, ou seja, em âmbito interno, há previsão expressa de que "a conduta de filiado a partido político integrante da federação que resulte em violência política contra a mulher ou qualquer tipo de discriminação em razão de raça, credo ou orientação sexual de filiada ou filiado a qualquer partido político" configura ato de indisciplina a ser apurado pelo respectivo partido (art. 45).

A Federação PSDB Cidadania detalhou com mais profundidade seus valores em seu programa, merecendo destaque, do ponto de vista da democracia (formal e substancial), a atuação: "(...) de modo coeso na defesa da democracia; da república; do

desenvolvimento inclusivo e sustentável; da educação, saúde e segurança pública; da livre iniciativa, do empreendedorismo, e da busca do pleno-emprego; do resgate da dignidade humana; da paz e da universalização dos direitos humanos; da governabilidade, e das boas práticas governamentais". (p. 1 do Programa)

Da mesma forma que o exame da Federação Brasil da Esperança, elabora-se a seguinte tabela com a indicação dos principais pontos do estatuto e do programa da federação em exame com os princípios democráticos e sociais destacados no presente estudo.[19]

ESTATUTO (E) e/ou PROGRAMA (P)[20] DA FEDERAÇÃO PSDB CIDADANIA	
Defesa da Democracia?	Sim. "(...) defesa da democracia, da inclusão social, dos direitos fundamentais (...)" (art. 2, E); "(...) coeso na defesa da democracia (...)" (p. P); "Aperfeiçoamento da democracia" (p. 2, P) ; "(...) a atividade permanente de formação democrática das forças policiais (...)" (p. 5, P); "(...) lutamos pela construção de uma sociedade democrática orientada pela igualdade de oportunidades para todos os brasileiros desde o nascimento" (p. 5, P); "Reafirmamos nossos compromissos com a liberdade; a paz; o humanismo; a democracia como valor universal; a cooperação internacional para o progresso da humanidade; e integração econômica entre as nações; o combate aos preconceitos, e a busca da equidade social e econômica entre os cidadãos do mundo". (p. 5, P).

19. Os trechos citados não esgotam o estatuto ou o programa, sendo enfatizados apenas os pontos mais relevantes.

20. A numeração das páginas foi feita pelo autor do artigo, posto que não há no documento original.

21. Trata-se de valores ideológicos defendidos pela federação. Versam sobre o fortalecimento institucional, inclusive dos partidos políticos, a respeito da governabilidade, sobre a adoção do voto distrital misto, bem assim quanto às liberdades de expressão e de imprensa como valores democráticos inegociáveis. (p. 2, Programa)

Defesa dos Direitos Humanos?	Sim. Defesa dos direitos fundamentais (art. 2º, E); "(...) resgate da dignidade humana; da paz e da universalização dos direitos humanos (...)" (p. 1, P); "(...) a adequação do sistema penitenciário a padrões internacionais de respeito aos direitos humanos (...)" (p. 5, P); "Reafirmamos a atualidade da Declaração Universal dos Direitos Humanos e lutamos pelo fortalecimento da Organização das Nações Unidas, de todos os foros de governança global e dos espaços de cooperação e integração do continente americano". (p. 6, P).
Respeito às questões de gênero, étnico-raciais, orientação sexual e LGBTQIA+?	Sim. Art. 3, §§ 2º, 3º e 4º, art. 14, art. 16, art. 17, art. 38, § 2º, todos do Estatuto; "(...) promover o respeito e o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, gênero, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" (p. 1, P); "A batalha permanente pela equidade social, econômica e política não se esgota na dimensão do combate a fatores de exclusão de cunho estrutural, como aqueles que pesam sobre mulheres, negros, indígenas e grupos LGBTI. Cumpre promover, de forma ativa e permanente, condições de aumento do grau de equidade entre cidadãos brasileiros, bem como entre as diferentes regiões do país". (p. 5, P).
Defesa do meio ambiente?	Sim. Desenvolvimento sustentável (art. 2º, E); "Reconhecemos a relevância da questão ambiental, assumimos o compromisso de combater toda ação, ou omissão, que cause graves e injustificados danos ambientais e comprometa a qualidade de vida das futuras gerações." (p. 3, P); "É imperativo o estabelecimento de políticas de desenvolvimento sustentável para todos os biomas do país, especialmente, para o da Amazônia". (p. 3, P).

Visão econômica e temas correlatos	Desenvolvimento sustentável e observância da responsabilidade fiscal. (art. 2º, E); "O exemplo e sucesso internacional do agronegócio brasileiro, entre outros fatores, graças à Embrapa e a capacidade dos nossos produtores, devem nortear outras áreas produtivas da economia nacional". (p. 4, P); "Reafirmamos a necessidade de observar a responsabilidade fiscal, inclusive, enquanto for necessário, por meio do chamado "Teto de Gastos" e a preservação dos fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal. O equilíbrio fiscal é pressuposto para o adequado provimento dos serviços públicos". (p. 4, P); "E, nos marcos de uma economia de mercado, a opção firme pela sustentabilidade". (p. 5, P); "Devemos fortalecer nossa diplomacia comercial, desta forma, ajudaremos a inserção das empresas brasileiras na economia global". (p. 6, P).
Visão sobre trabalho e direitos trabalhistas	"Entre os maiores obstáculos à construção do país que queremos encontramos: as diversas formas de desigualdade; as dificuldades para empreender; a constante queda de produtividade do trabalhador brasileiro, em relação aos trabalhadores dos nossos principais competidores internacionais (...)" (p. 1, P); "E, ainda, tem que favorecer a educação profissionalizante, a partir da oferta permanente de conhecimento e habilidades relevantes para promover a geração de postos de trabalho e a expansão do empreendedorismo, em todas as camadas da sociedade". (p. 3, P); "(...) deve ser observado o incentivo à agricultura familiar, assim como a restrição do uso de agrotóxicos e defensivos a patamares compatíveis com a saúde de trabalhadores e consumidores". (p. 3, P).
Saúde Pública	"Defendemos uma reforma do Estado, que aumente a qualidade e o acesso universal dos bens públicos, como educação, saúde, segurança e mobilidade urbana". (p. 4, P); "O SUS

	deve ser preparado para enfrentar futuras ameaças, cumpre fortalecer seu modelo de gestão tripartite, ao qual devemos o sucesso do programa nacional de imunização, inclusive, com a vacinação contra a Covid-19. Os canais de controle da sociedade sobre o SUS devem ser ampliados. A questão do financiamento do sistema deve ser equacionada de maneira definitiva". (p. 4, P); "(...) devem ser implementadas políticas de conscientização alimentar do cidadão e dos benefícios do esporte como fator de prevenção de doenças, além de programas especiais para a saúde materno-infantil, e uma atenção particular para a saúde do idoso". (p. 5, P). "Cumpre focar a formação dos profissionais da saúde, no que toca à capacitação técnica e à sensibilidade para as necessidades diferenciadas das pessoas, conforme a idade, a etnia, a região, o gênero e a orientação sexual". (p. 5, P).
Educação Pública	"(...) defendemos a centralidade da educação no conjunto das políticas públicas. Prover acesso universal à educação de qualidade, em padrões internacionais, a toda criança brasileira, desde a primeira infância, é nossa prioridade". (p. 3, P); "O governo federal tem a obrigação de liderar um amplo processo de melhoria da qualidade do ensino básico e fundamental no país". (p. 3, P); "A educação profissionalizante deve ser renovada para incluir conteúdos que contemplem as novas tendências da economia global, marcantemente, focada no desenvolvimento de habilidades intelectuais". (p. 3, P). Obs.: "a precariedade do sistema público de educação" é colocada na introdução do programa como um dos "maiores obstáculos à construção do país que queremos encontramos" (*sic*). (p. 1, P).

Políticas públicas de moradia	Nada foi encontrado a respeito.
Erradicação da pobreza e/ou diminuição da desigualdade social	"(...) erradicar a pobreza e a reduzir as desigualdades sociais e regionais; e, ainda, promover o respeito e o bem de todos (...)", (p. 1, P); "(...) as diversas formas de desigualdade (...)" também foram citadas como um dos obstáculos à construção do país pretendido pela federação. (p. 1, P).

Chamam a atenção do leitor do programa algumas ausências, que não foram supridas pelo preenchimento da ideia antagônica. É dizer: quando o texto não fala em momento algum qual será a política de moradia pública, pode-se entender que seria apenas responsabilidade do setor privado, em contrariedade à Constituição da República, que em seu artigo 6º, cabeça, estabelece a moradia como direito social?

Outro exemplo de ausência ocorreu em relação ao ensino superior público. O programa não menciona se o ensino superior deve também ser ofertado gratuitamente pelo Estado. Poderia o eleitor entender, ao ler o conteúdo, que a ideia é a sua privatização, deixando o setor público apenas para o ensino básico, fundamental e profissionalizante, como destacado nas diretrizes programáticas?

2.3 Federação PSOL-REDE

A terceira federação a ser analisada é formada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e pela REDE Sustentabilidade. Ainda durante as tratativas, a página oficial do PSOL divulgou a Resolução sobre a Federação Partidária com a REDE, ratificada em 18 de abril de 2022, pelo Diretório Nacional do PSOL (aprovada anteriormente, em 30.03.2022, pela Executiva Nacional).[22]

22. PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. **PSOL confirma federação partidária com a Rede Sustentabilidade.** Psol, [s.l.], 2022.

No documento são feitas críticas à cláusula de desempenho, chamada de antidemocrática por impactar os partidos ideológicos, e, sobretudo, à conjuntura política atual, de onde sobressaem as razões e afinidades para a construção da federação. Em suma, pode-se mencionar: "(...) o combate à ofensiva reacionária contra os direitos sociais, o meio ambiente e a soberania nacional. As votações de ambos os partidos nos momentos decisivos mostram uma identidade política que permite apostar na formação de uma federação partidária".[23]

Em seu estatuto, a federação expõe suas linhas de atuação, afirmando-se como a junção de partidos políticos "democráticos, populares, ecossocialistas e sustentabilistas", tendo como finalidade "a defesa de uma sociedade socioambiental, bem como das liberdades democráticas, a ampliação dos direitos e garantias individuais, sociais, econômicos e culturais (...), a defesa do meio ambiente, bem como da soberania do Estado brasileiro e a luta pela superação da desigualdade social e regional no Brasil".[24]

Do exame do estatuto e do programa apresentados ao TSE, é possível elaborar a seguinte tabela com os princípios e valores da federação.

ESTATUTO (E) e/ou PROGRAMA (P) DA FEDERAÇÃO PSOL/REDE[25]	
Defesa da Democracia?	Sim. "Nossa luta passa pela construção de uma sociedade igualitária e solidária, socialmente justa, economicamente próspera, culturalmente diversa, politicamente democrática e ambientalmente sustentável, em que todas as pessoas sejam livres de exploração e tenham condições dignas de vida". (p. 1, P)

23. PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE, 2022.

24. FEDERAÇÃO PSOL-REDE. **Estatuto Registrado junto ao Tribunal Superior Eleitoral.** Art. 2º.

25. PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE, 2022.

Defesa dos Direitos Humanos?	Sim. “Defendemos uma sociedade sem racismo, misoginia, capacitismo e todas as formas de discriminação e preconceito que vão contra à dignidade humana e hoje estruturam a sociedade brasileira. Lutamos para que se possa viver sem desigualdades, sem violências contra qualquer crença e denominação religiosa, de gênero e orientação sexual. Queremos uma sociedade que valorize a diversidade cultural, começando por respeitar as diversas formas de existência, de ser e estar no mundo”. (p. 1, P)
Respeito às questões de gênero, étnico-raciais, orientação sexual e LGBTQIA+?	Sim. “Respeito aos direitos humanos: garantia de igualdade de gênero e repúdio a todas as formas de discriminação: étnica, racial, religiosa, sexual ou outras, garantindo a cada grupo espaço para a participação política, respeito e atenção às suas demandas específicas”. O Programa em análise trata destes temas de forma mais aprofundada, em subitens específicos, inclusive sobre como pretende combater a LGBTQIfobia. (pp. 5-8)
Defesa do meio ambiente?	Sim. É um dos pilares do programa. “A proteção de todos os biomas brasileiros, com a urgente instituição de um modelo econômico e ecológico justo para a Amazônia, que preserve a floresta em pé, preserve seus serviços ecossistêmicos, sua sócio-biodiversidade, assegurando aos povos indígenas e tradicionais o direito a suas terras, o respeito a seus modos de vida e imensa riqueza sociocultura1”. (p. 3, P)
Visão econômica e temas correlatos	O programa é expressamente antineoliberal e, portanto, defende a proatividade do Estado na economia. Neste sentido, “É fundamental, em um contexto de crise, o Estado alocar seu orçamento de forma a induzir o crescimento econômico, garantir a implementação das políticas públicas,

	impulsionar a atividade econômica visando a empregabilidade, a distribuição de renda e o combate à desigualdade. O povo brasileiro deve estar no centro do orçamento público." O programa também indica sua contrariedade ao teto de gastos (EC n. 95). (p. 4, P)
Visão sobre trabalho e direitos trabalhistas	Há poucas referências expressas, mas, no contexto, é possível compreender a posição da federação a respeito. "(...) a realidade é de extrema precarização do trabalho, catástrofe ecológica, polarização de renda e embrutecimento social. Uma das tarefas centrais neste momento é a construção de uma frente social e política capaz de conter o neoliberalismo. Esta agenda de contenção deve se materializar em ações concretas para a retomada de um projeto econômico que gere as condições de empregabilidade digna e com direitos, a revogação da EC-95, da EC-109/21, entre outras medidas". (p. 2, P)
Saúde Pública	"Universalização e melhoria dos serviços de saúde, com ênfase na atenção básica, da qualidade de vida com condições dignas de moradia, alimentação saudável e em quantidade suficiente, prevenção de doenças, saneamento básico, redução da violência e promoção da cultura de paz corno valores centrais das políticas governamentais". (p. 5, P)
Educação Pública	"Educação pública e universal de qualidade em todos os níveis, integral e inclusiva, formadora de cidadãos conscientes dos problemas sociais e comprometidos com uma vida social solidária e sustentável". (p. 5, P)
Políticas públicas de moradia	"Reforma urbana que transforme nossas cidades em espaços saudáveis, acessíveis, democráticos e seguros, que garanta planejamento

	urbanístico adequado aos novos tempos climáticos, o direito à moradia como forma de cidadania e que possibilite o redirecionamento do investimento em mobilidade para priorizar os pedestres, o transporte ativo e o transporte público de massa com adequada acessibilidade". (p. 5, P)
Erradicação da pobreza e/ou diminuição da desigualdade social	"Defendemos mudanças no modelo econômico vigente, com vistas à redução das desigualdades, à erradicação da pobreza, fortalecimento da economia popular, à reversão do processo de desindustrialização para a construção de uma economia soberana, ecológica e voltada para as necessidades do povo". (p. 4, P)

Como se vê, a federação tem razão ao afirmar que seus partidos integrantes são ideológicos, na medida em que deixam claro suas pretensões, seja no poder ou na oposição. Observa-se da leitura do conteúdo programático que algumas políticas públicas são mais detalhadas, como, por exemplo, aquelas relacionadas ao ambiente e aos chamados grupos marginalizados. Também não se eximiu de falar sobre sua percepção acerca da violência e das drogas, aduzindo que é preciso ampliar "(...) o debate sobre uma nova política pública em relação às drogas no Brasil. Construção de um novo modelo de segurança pública baseado no diálogo comunitário, na valorização das carreiras profissionais do setor, investimento em inteligência. Reformar o sistema penal a fim de desconstruir as políticas racistas que permeiam o sistema de polícia e judicial". (p. 5, P)

Não há dúvidas, portanto, para o eleitor, quando este se depara com um texto mais claro, ainda que seja apontado por alguns como mais radical, politicamente falando. Mas é preciso que o eleitor tenha conhecimento suficiente para fazer sua escolha, e mais: cobrar coerência com o programa anteriormente defendido pelo partido ou federação.

Não raro, encontra-se eleitor favorável ao ensino superior gratuito votando em partidos que defendem exatamente o contrário, de forma expressa ou por omissão. O oposto também pode ocorrer, por desconhecimento do programa.

Entretanto, retomando a federação em tela, uma crítica que pode ser *a priori* levantada é a disposição à infidelidade partidária (ou à federação) por alguns de seus membros, notadamente quando: "Cada um dos Partidos Políticos integrantes da Federação PSOL-REDE mantém suas respectivas autonomias, de acordo com os ditames da Constituição Federal, e poderão, mediante decisão de suas direções nacionais, deliberar acerca de posicionamento público de filiado que divirja da orientação eleitoral da federação". (art. 1º, § 3º do Estatuto)

Trata-se, em verdade, a partir das dificuldades (ponto comum a todas as federações) de construção de consenso em todos os Estados e Municípios da Federação, de burla à fidelidade partidária prevista na Lei n. 9.096/95, em seu artigo 15, V, que prevê que o estatuto do partido deve conter normas sobre o tema (fidelidade partidária). Da mesma forma, o preceito deve ser observado pelas federações, segundo a Lei n. 14.208/2021, que acrescentou o artigo 11-A à Lei dos Partidos Políticos.[26] [27]

Soa contraditória a defesa do "partido ideológico" quando, por outro lado, permite a infidelidade à federação que integra.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final do presente artigo, é possível responder, sem dúvida, que, do ponto de vista formal, as federações analisadas cumprem o critério democrático. Quanto ao aspecto material, algumas notas merecem destaque.

Observou-se que a Federação Brasil da Esperança possui compromissos evidentes com os direitos e garantias fundamentais, incluindo também os direitos sociais, bem assim a pauta ambiental, sem a qual nada mais necessita ser garantido a longo prazo - ela está para a vida como a democracia, para a política. Há também compromisso claro com a redução das

26. BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1995..

27. BRASIL. Lei n. 14.208, de 28 de setembro de 2021. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021.

desigualdades sociais (preceito constitucional, diga-se, de acordo com o artigo 3º, III, da CRFB/88).

O registro que merece melhor explicação da Federação em tela está relacionado ao controle social da mídia (ou a "política nacional para a comunicação"), algo que já foi tentado em governo do Partido dos Trabalhadores, mas sem sucesso. Trata-se de ponto central na Teoria da Democracia, pois envolve a (im)possibilidade de realização do controle social pelo cidadão e pela própria imprensa.

A Federação PSDB Cidadania também possui compromissos com direitos e garantias fundamentais, mas alguns dos direitos sociais não são tão amarrados ao programa, notadamente pela omissão. Cite-se, por exemplo, o ensino público gratuito, em momento algum mencionado. Também, a forma superficial como foi debatida a questão de gênero, limitada a reproduzir dispositivos que já estão na lei e sem acrescentar avanços efetivos. Já a respeito da política pública de moradia, nenhuma referência foi feita, prejudicando, por omissão, um direito social resguardado na Constituição.

Mas sua principal diferença com as demais federações examinadas está no aspecto econômico, havendo referências diretas à economia de mercado e a um programa liberal, o qual, via de regra, não é sinônimo de compromisso forte com a efetividade dos direitos sociais (vide o caso da moradia popular e também do ensino superior público e gratuito). De outro lado, há larga identificação com o agronegócio, sem que fossem mencionados, em igual patamar, os produtores rurais (há uma referência genérica à agricultura familiar).

Já a Federação PSOL-REDE possui intensa influência de um programa socialista, de modo que são fortes as ideias de igualdade entre as pessoas, dos direitos humanos e da exclusão de qualquer forma de exploração. Há referências expressas ao controle social da gestão de recursos minerais. Direitos sociais como moradia e educação em todos os níveis estão contemplados, o que não deixa margem a qualquer dúvida para o cidadão que consulte o programa. O ponto contraditório, como dito antes, é a permissão para a infidelidade partidária, o que desafia a ideia de que o programa - mais forte e incisivo em diversos temas, mesmo aqueles não comumente vistos (como a revisão da política de drogas) - seja algo a ser seguido à risca pelos parlamentares da federação.

Por fim, algumas observações gerais. Nem todos os programas prestam o dever de informação com lealdade ao eleitor, na medida em que fogem de debates centrais, como o aborto ou a descriminalização das drogas para uso pessoal (as chamadas "bolas divididas", que partidos costumam não mencionar em eleições para não perder o voto do eleitor mais moderado ou de centro). Referências diretas ao texto constitucional, notadamente na área de proteção aos direitos fundamentais, sem a necessária indicação da política pública apta a implementá-la, podem soar como mera retórica ou formalidade a ser observada por ocasião do registro dos estatutos e programas.

É preciso ir além: criar no país a cultura de um verdadeiro controle societal no âmbito dos conteúdos programáticos, não para censurar ou proibir a livre circulação de ideias e ideologias, obviamente, mas para que a sociedade saiba, de fato, quais as ideias defendidas pelas agremiações e, agora, federações, a fim de que faça a sua escolha embasada no entendimento esclarecido, de que trata Robert A. Dahl. Segundo o autor, este é um dos cinco critérios para uma democracia próxima do ideal, na medida em que propicia oportunidades, para todos, de "aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências".[28]

Trata-se de instrumento necessário à construção da coerência. Se o Partido A é diametral e ideologicamente oposto ao B, o C dificilmente poderia oscilar entre um e outro a cada eleição ou a cada vez que A e B se alternam no poder, em troca, tão somente, de cargos e de uma fatia considerável do orçamento público. Há algo errado, muito errado.

Não se pode, de outro lado, ceder à ingenuidade e pensar que tal apreço pela coerência acontecerá de cima para baixo, ou seja, dos partidos para a sociedade. Ao contrário, é o movimento do eleitor que deve rejeitar os incoerentes, os que não possuem compromissos rígidos com a democracia formal e substancial. Mera retórica ou promessa débil não serve. Por isso, anseia-se por maior participação popular na construção do que é efetivamente público, ao mesmo tempo em que é difícil ou quase impossível exigi-la de quem passa por necessidades básicas para sobreviver. Daí a importância de movimentos sociais integrados, como de costume, por pessoas

28. DAHL, Robert A. **Sobre a democracia.** Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 50.

oriundas da base da pirâmide social.

A democracia passa pelo devido respeito aos conteúdos estatutários e programáticos de seus partidos e, no caso estudado, das federações surgidas até aqui em nosso país. A sociedade precisa conhecê-los, pois não são meras formalidades ou exigências legais. Somente assim se pode falar de controle social democrático, não para censurar, como dito, mas para cobrar maior coerência e fidedignidade aos discursos e programas quando da assunção de mandatos eletivos, seja no Executivo, seja no Legislativo.

Organizações, movimentos sociais, imprensa e até os partidos poderiam assumir papel mais proativo na divulgação dos programas. Mesmo que já sejam acessíveis na página oficial do TSE na *internet*, nada impede a divulgação ampla de todos os estatutos e, principalmente, dos programas de cada agremiação e/ou federação, contribuindo para o controle social democrático por parte do eleitor.

À guisa de conclusão, necessário esclarecer que programas à direita ou à esquerda do espectro ideológico são próprios da democracia, de modo que as preferências devem ser exercidas com total liberdade pelo eleitor, tenha ele a compreensão de mundo que tiver. O que não se deve tolerar em ambiente democrático é o desvio para os extremos, posto que tendem ao autoritarismo. Conhecer o programa é apenas um dos meios colocados à disposição do cidadão para melhor esclarecimento. Do contrário, sequer haveria necessidade de registro junto ao TSE. À medida que a exigência por coerência aumente, crescerá também a clareza dos textos, o outrora não dito estará expresso, o genérico será mais específico e o eleitor terá possibilidade de adquirir informações de melhor qualidade. Por ora, seria um avanço.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1995.

BRASIL. **Lei n. 14.208, de 28 de setembro de 2021.** Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei

das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021.

CHINA. **Constitution of the People's Republic of China.** 2004. Disponível em https://npcobserver.files.wordpress.com/2018/12/PRC-Constitution-2018.pdf. Acesso em 16 maio. 2022.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia.** Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e Partidos em Crise:** a busca por respostas. Curitiba: Íthala, 2020.

FEDERAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA. **Estatuto Registrado junto ao Tribunal Superior Eleitoral.**

FEDERAÇÃO PSDB-Cidadania. **Estatuto Registrado junto ao Tribunal Superior Eleitoral.**

FEDERAÇÃO PSOL-REDE. **Estatuto Registrado junto ao Tribunal Superior Eleitoral.**

FERRAJOLI, Luigi. **Poderes Salvajes.** La crisis de la democracia constitucionali. Tradução para o espanhol de Perfecto Andrés Ibánez. Madrid: Minima Trotta, 2011.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Pesquisa do ICJBrasil avalia confiança nas instituições do Estado.** Fundação Getúlio Vargas, [s.l.], [20--]. Disponível em: https://portal.fgv.br/noticias/pesquisa-icjbrasil-avalia-confianca-instituicoes-estado. Acesso em 16 maio. 2022.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Relatório ICJ Brasil 2021.** [s.l.]: [s.n], 2021. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30922/Relato%cc%81rio%20ICJBrasil%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 16 maio. 2021.

G1. **PSOL aprova federação com a Rede Sustentabilidade.** G1, Brasília, 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/google/

amp/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/04/18/psol-aprova-federacao-com-a-rede-sustentabilidade.ghtml. Acesso em: 15 maio. 2022.

GARELLI, Franco. *In:* BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** [s.l.]: [s.n], DATA.

LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem.** Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MOLINA. Juan Jesús Mora. **Calidad y Democracia:** del sistema electoral a la rendición de cuentas. Madrid: Tecnos, 2013.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova** [online], n.44, p.28-40, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44. Acesso em: 03 ago. 2019.

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. **PSOL confirma federação partidária com a Rede Sustentabilidade.** Psol, [s.l.], 2022. Disponível em: https://psol50.org.br/psol-confirma-federacao-partidaria-com-a-rede-sustentabilidade/. Acesso em: 15 maio. 2022.

Partidos Federados não podem atuar isoladamente desde o registro no TSE*

Ezikelly Barros**

*Artigo originariamente publicado em: https://www.conjur.com.br/2022-ago-04/ezikelly-barros-partidos-federados-nao-podem-atuar-isoladamente. Acesso em: 4 agosto 2022.

** **BARROS, Ezikelly.** Advogada com mais de 12 anos de atuação efetiva perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Supremo Tribunal Federal (STF). Mestra em Direito Constitucional. Membra Fundadora da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Autora da obra "**Autonomia Partidária**: Uma Teoria Geral". 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2021. Coleção IDP.

Sumário:

1. Introdução;
2. Da impossibilidade de atuação isolada de partido federado nas Casas Legislativas e no processo eleitoral;
3. Considerações finais;
4. Referências bibliográficas.

Resumo:

O presente artigo analisa o novel instituto da Federação de Partidos Políticos (ou Federação Partidária), com base nas premissas assentadas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, quando do referendo da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.021, bem como nas características — previstas na Lei nº 14.208/2021 — que distinguem esse instituto partidário das coligações nas eleições proporcionais, vedadas desde o advento da Emenda Constitucional nº 97/2017. O estudo realizado conduz à conclusão de que os partidos federados não podem atuar isoladamente, nas Casas Legislativas e no processo eleitoral, desde o registro no Tribunal Superior Eleitoral.

Palavras-chave:

Partidos Políticos. Federação Partidária. Atuação isolada. Processo eleitoral. Funcionamento parlamentar.

1. INTRODUÇÃO

O novel instituto da Federação de Partidos Políticos (ou *Federação Partidária*), estabelecido pela Lei nº 14.208/2021, faculta aos partidos políticos a reunião em *federação* — que é uma *união partidária provisória* — para atuar como se fosse única agremiação, pelo período mínimo de 4 anos e com base em um programa e estatuto comuns. A homologação (ou registro) da *federação*, nos termos da referida lei e da Resolução TSE nº 23.670/2021, será realizada perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O prazo final para o registro de *federação* para participar do processo eleitoral — disposto no art. 11-A, §3º, inciso III, da Lei nº 9.096/1995 (incluído pela Lei nº 14.208/2021) — seria até a data final do período de realização das convenções partidárias, ou seja, até 5 de agosto do ano eleitoral. Esse prazo legal, todavia, fora suspenso pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), quando da apreciação do referendo da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.021, proposta pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)[1].

Naquele julgamento, por 10x1, nos termos do voto proferido pelo Ministro Roberto Barroso, o STF identificou uma verdadeira "quebra de isonomia" entre o prazo legal para formação de *federação* e aquele exigido para a criação de Partidos Políticos:

> "[...] **Existe**, porém, **um problema de quebra de isonomia no tratamento diferenciado dado à federação partidária**, no que diz respeito ao seu registro perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Partidos políticos têm de fazê-lo até 6 (seis) meses antes das eleições (Lei nº 9.504/1997, art. 4º), sendo que, em relação à federação, a lei ora impugnada estende esse prazo até a data final do período de realização das convenções partidárias. **Trata-se de uma desequiparação que não se justifica e que pode dar à federação indevida vantagem competitiva**. [...]"[2]. (grifo nosso)

1. BARROS, Ezikelly. A (in) constitucionalidade da federação partidária. **IV Simpósio de Direito Eleitoral do Nordeste. Democracia digital e integridade eleitoral**. Org. André Motta de Almeida et al. Brasília: Distrito Federal. Abradep, 2022.

2. STF. Tribunal Pleno. ADI nº 7021. Rel. Min. ROBERTO BARROSO. Julgada em: 09/02/2022. DJE em: 15/02/2022.

Assim sendo, com fundamento no postulado da isonomia, a Suprema Corte equiparou a *federação* a um partido político também com relação ao prazo de registro perante a Justiça Eleitoral. Contudo, para as eleições vindouras, o STF modulou esse prazo para até o dia 31 de maio de 2022. Com base nessas premissas, fica evidenciado que — tal qual ocorre no caso de criação, fusão e incorporação de partidos — a *Federação Partidária* tem validade e produz todos os efeitos desde o deferimento do seu registro pelo TSE.

No TSE, desde 26 de maio de 2022, foram registradas 3 *Federações Partidárias*, quais sejam, a Federação Brasil da Esperança – FE BRASIL (PT, PCdoB e PV), a Federação PSDB-Cidadania (PSDB e Cidadania) e a Federação Psol-Rede (PSOL e REDE Sustentabilidade)[3], que já deveriam estar em pleno funcionamento. Na prática, porém, são inúmeros os relatos de atuações isoladas dos partidos integrantes dessas federações (os *partidos federados*), tanto nas Casas Legislativas quanto no processo eleitoral, no que concerne ao período de pré-campanha.

2. DA IMPOSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO ISOLADA DE PARTIDO FEDERADO NAS CASAS LEGISLATIVAS E NO PROCESSO ELEITORAL

O art. 11-A da LPP (incluído pela Lei nº 14.208/2021) assegura aos partidos reunidos em *federação* a preservação da identidade e autonomia partidárias — que é o grande atrativo desta modalidade de *união partidária* em relação à fusão ou incorporação de partido. Entretanto deverá a *federação* atuar como se fosse uma única agremiação partidária, com abrangência nacional, sobretudo nas Casas Legislativas (*funcionamento parlamentar* e *fidelidade partidária*) e nas eleições.

Com relação ao princípio da autonomia partidária, assegurado aos *partidos federados* pela Lei nº 14.208/2021, é importante lembrar que há mitigação de parcela dessa autonomia quando uma agremiação opta por ingressar em uma *federação*. A fim de identificar como se dá tal redução, é necessário rememorar que, segundo o §1º do art. 17 da Constituição Federal, há 4 espécies do gênero autonomia partidária:

3. Disponível em: https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacoes-partidarias-registradas-no-tse. Acesso em: 29. Jul. 2022.

> "[...] **1- autonomia partidária ideológica** (no que concerne às linhas ideológicas e programáticas adotadas); **2- autonomia partidária organizacional** (a sua organização propriamente dita e funcionamento); **3- autonomia partidária financeira** (relativa aos gastos dos recursos do Fundo Partidário); e **4- autonomia partidária eleitoral** (relacionada à sua participação no processo eleitoral: a escolha de candidatos, a celebração de coligações, a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do direito de antena. [...]"[4]. (grifo nosso)

Desse modo, no modelo concebido pela Lei nº 14.208/2021, a *federação* mitiga a **autonomia ideológica** — uma vez que seus integrantes deverão submeter-se, primeiramente, ao programa e ao estatuto da *federação* — e a **autonomia eleitoral** dos *partidos federados*, mantendo íntegra apenas a **autonomia organizacional** (ou administrativa) **e a autonomia financeira.** Em outras palavras, a administração e o controle dos gastos dos seus respectivos diretórios nacional, estadual e municipal.

Logo, ante essa compulsória mitigação da autonomia ideológica e eleitoral dos partidos que optarem por esse modelo de união partidária, a atuação conjunta e verticalizada[5] — ou, mais precisamente, a "atuação unificada"[6] da *federação* — é o pressuposto legal para a validade dos atos praticados pelos partidos federados nas Casas Legislativas (em níveis federal, estadual ou distrital e municipal) e no processo eleitoral.

4. BARROS, Ezikelly. **Autonomia Partidária**: Uma Teoria Geral. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2021. p. 107.

5. GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 18ª ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022. p. 136.

6. "A atuação unificada corresponde ao desempenho conjunto, pelos partidos federados, de parte das prerrogativas e dos deveres que assistem aos partidos políticos, o que ocorrerá a partir do deferimento do registro da federação no TSE (Res.-TSE nº 23.670/2021, art. 4º, §1º)". MAIA GRESTA, Roberta; OLIVEIRA CARVALHO, Volgane. Federação de partidos políticos no Brasil: Impactos sobre o sistema partidário, contexto latinoamericano e desafios para as eleições 2022. **Revista Debates**, [S. l.], v. 16, nº 1, p. 143–167, 2022.

2.1 Da atuação unificada nas casas legislativas

Como dito alhures, porém, há relatos da atuação isolada desses *partidos federados* no Congresso Nacional[7], inclusive com recente "questão de ordem" formulada por Parlamentares[8] para que a Presidência da Câmara dos Deputados adotasse as providências devidas para readequação dessas *federações* ao regimento interno da casa e ao texto constitucional, mormente quanto à participação proporcional dos partidos exigida pelo art. 58, §1º, da Constituição Federal.

O *funcionamento parlamentar* irregular das *federações* nas Casas Legislativas provoca um verdadeiro desequilíbrio de forças no Parlamento, na medida em que os *partidos federados* que atuam isoladamente possuem uma vantagem regimental indevida em relação aos demais partidos quanto às prerrogativas regimentais, tais como a manutenção da sede própria (com os respectivos cargos comissionados) e líder partidário (com direito à apresentação de requerimentos procedimentais; destaques de bancada; orientações de bancada; tempo de comunicação de liderança e participação na reunião do colégio de líderes) etc.

Com efeito, além de infringir frontalmente o disposto na Lei nº 14.208/2021, o *funcionamento parlamentar* irregular das Federações de Partidos nas Casas Legislativas — nos âmbitos nacional, estadual e municipal — viola os próprios regimentos internos das respectivas Casas e os preceitos constitucionais que versam sobre a matéria, especialmente por desequilibrar a atuação parlamentar entre *partidos federados* e os não federados.

2.2 Da atuação unificada no processo eleitoral

No processo eleitoral, igualmente, *partidos federados* insistem em atuar isoladamente, isto é, em ajuizar ações eleitorais de maneira autônoma em relação à *federação* da qual são integrantes. No TSE, por exemplo, o Partido REDE Sustentabilidade

7. Disponível em: https://oantagonista.uol.com.br/brasil/partidos-driblam-tse-e-mantem-estruturas-independentes-no-congresso/. Acesso em: 29. Jul. 2022.

8. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/897524-deputados-questionam-funcionamento-de-partidos-que-formaram-federacoes/. Acesso em: 29. Jul. 2022.

(integrante da Federação Psol-REDE)[9] e o Partido dos Trabalhadores – PT (integrante da FE BRASIL)[10] ajuizaram ações eleitorais por suposta propaganda irregular, em face de pré-candidato à Presidência da República, de forma autônoma, ou seja, sem o intermédio das respectivas *federações partidárias*.

O Ministro Presidente Edson Fachin, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao apreciar essas ações durante o recesso forense, proferiu despacho no qual adverte sobre a eventual ilegitimidade ativa do *partido federado* que propõe ação isoladamente, *in verbis*:

> "[...] Observa-se, inicialmente, que o partido político representante integra a Federação Partidária [...]. Em razão dessa peculiar condição, e do contido no art. 12 da Res.-TSE nº 23.670/2021, **cumpre aferir se há legitimidade ativa para que partidos políticos federados atuem isoladamente na Justiça Eleitoral em matéria de propaganda eleitoral**, antecipada ou não"[11].

A observação de Sua Excelência é absolutamente pertinente e visa a dar efetividade à decisão proferida pelo STF[12] que considerou constitucional essa *federação* — criada por lei ordinária — apenas por equipará-la a um partido político com atuação conjunta ou unificada em todo o território nacional, tanto no funcionamento parlamentar quanto no processo eleitoral. Tanto é verdade que advertiu Sua Excelência o. Ministro Roberto Barroso:

> "[...] Qualquer modificação no regime jurídico das federações que impacte o que aqui está sendo validado já nasce sob forte suspeição de inconstitucionalidade, **porque são essas exigências que distinguem as federações das coligações, que não são permitidas pela Constituição**"[13]. (grifo nosso)

9. TSE, RP nº 0600556-75.2022.6.00.0000. Autor: REDE Sustentabilidade (REDE).

10. TSE, RP nº 0600550-68.2022.6.00.0000. Autor: Partido dos Trabalhadores (PT).

11. TSE, RP nº 0600557-60.2022.6.00.0000. Min. Presidente EDSON FACHIN. Despacho de 22.07.2022.

12. STF. Tribunal Pleno. ADI nº 7021. Rel. Min. ROBERTO BARROSO. Julgada em: 09/02/2022. DJE em: 15/02/2022.

13. Idem.

Com efeito, a Resolução TSE nº 23.670/2021 — que é a instrução normativa que regulamenta o instituto da Federação de Partidos — estabeleceu em seu art. 4º, §1º, que "feitas as anotações a que se referem os incisos do *caput* deste artigo, os partidos que compõem a *federação* passarão a atuar, em todos os níveis, de forma unificada".

Ademais, mesmo que a *federação* não tivesse sido equipada a um partido pelo STF, ou seja, ainda que fosse considerada uma espécie do gênero coligação, não seria possível admitir a atuação de *partidos federados*, isoladamente, no processo eleitoral. Afinal, é pacífica a jurisprudência do TSE, segundo a qual o partido coligado não possui legitimidade ativa para atuar isoladamente no processo eleitoral[14], salvo quando questionar a validade da própria coligação[15] ou versar sobre direito de resposta[16].

14. "ELEIÇÕES 2020. [...] 2. **O partido coligado não possui legitimidade para, isoladamente, atuar em sede de ação de impugnação de registro de candidatura,** bem como para interpor recurso, nos termos da jurisprudência iterativa deste TSE. [...]" (TSE. RESPE nº 060026170, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJE em 20/10/2021). Nesse mesmo sentido: ""ELEIÇÕES 2020. [...] 2. A vedação às coligações proporcionais não teve o condão de restringir a legitimidade fixada nos arts. 3º, da LC 64/1990; 96, da Lei 9.504/1997; 3º, da Res.–TSE 23.608/2019; e 40, da Res.–TSE 23.609/2019. O ajuizamento de representação, isoladamente, por partido coligado é a única limitação possível, mas aí por expressa disposição legal contida no art. 6º, § 4º, da Lei 9.504/1997. [...]" (TSE. RESPE nº 060063674, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJE em 13/09/2021).

15. "ELEIÇÕES 2020.. [...] 3. O art. 6º, § 4º, da Lei nº 9.504/1997 dispõe que **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. [...]".(TSE. RESPE nº 060016566, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, PSESS em 18/12/2020. Nesse mesmo sentido: TSE. RESPE nº 060037010, Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em: 07/12/2020); TSE. RESPE nº 3059, Rel. Min. Rosa Weber, PSESS 23/11/2016.

16. "ELEIÇÕES 2018. AGRAVO REGIMENTAL. REPRESENTAÇÃO. DIREITO DE RESPOSTA. PARTIDO COLIGADO. LEGITIMIDADE ATIVA PARA ATUAR ISOLADAMENTE EM SEDE DE PEDIDO DE DIREITO DE RESPOSTA [...] 2. Entendimento assentado pela ilustrada maioria, vencidos os Ministros Edson Fachin, Napoleão Nunes Maia Filho e Relator, no sentido de que, nas representações sobre direito de resposta, não se aplica o disposto no art. 6º, § 4º, da Lei nº 9.504/1997, sendo possível às agremiações coligadas atuação isolada perante a Justiça Eleitoral. [...]" TSE. RP nº 0600923-41.2018.6.00.0000. Rel. Min. Carlos Horbach, PSESS em 28/08/2018.

Desse modo, à luz da jurisprudência supracitada, afigura-se possível o reconhecimento da legitimidade ativa do partido federado para atuar isoladamente, no processo eleitoral, apenas em 2 situações: *(i)* na ação que tenha por objeto a validade dos atos praticados pela federação a qual pertença; *(ii)* na ação que versar sobre direito de resposta, quando a honra ou imagem do partido federado for individualmente atingida.

A questão da ilegitimidade ativa de partido federado foi, recentemente, enfrentada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas (TRE-AM), que decidiu, por unanimidade, que o Cidadania — partido federado com o PSDB — carece de legitimidade para, isoladamente, impetrar Mandado de Segurança[17]. Ademais, mantém-se esse entendimento com relação às representações por propaganda irregular[18].

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A decisão de vanguarda proferida pela Corte Eleitoral amazonense é, certamente, a que melhor se amolda ao instituto da Federação de Partidos Políticos, tal como concebido pela Lei nº 14.208/2021, regulamentada pela Resolução TSE nº 23.670/2021, e perfectibilizado pela decisão liminar da Suprema Corte[19].

A atuação isolada de *partido federado*, nas Casas Legislativas e no processo eleitoral, contraria frontalmente a Lei nº 14.208/2021 e a decisão do STF. O futuro desse relevante instituto partidário, no Brasil, demanda o comprometimento das federações e das siglas federadas com a legislação vigente. Caso contrário, na prática, teremos apenas o retorno velado das coligações proporcionais com a roupagem de uma *federação*[20].

17. TRE-AM. MS nº 0600194-62.2022.6.04.0000. Rel. Des. Marcelo Manuel da Costa Vieira. Decisão de 25/07/2022.

18. TRE-AM. RP nº 0600171-19.2022.6.04.0000. Rel. Juiz Luis Felipe Avelino Medina. Decisão de 01/08/2022.

19. STF. Tribunal Pleno. ADI nº 7021. Rel. Min. ROBERTO BARROSO. Julgada em: 09/02/2022. DJE em: 15/02/2022.

20. O Tribunal Superior Eleitoral não apreciou a matéria nos autos na RP nº 0600557-60.2022.6.00.0000, sob a competente relatoria da Ministra Maria Claudia Bucchianeri, antes do encaminhamento deste artigo para a publicação.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, Ezikelly. **Autonomia Partidária**: Uma Teoria Geral. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2021. Coleção IDP.

BARROS, Ezikelly. A (in) constitucionalidade da federação partidária. **IV Simpósio de Direito Eleitoral do Nordeste. Democracia digital e integridade eleitoral.** Org. André Motta de Almeida et al. Brasília: Distrito Federal. Abradep, 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** 18ª ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022.

MAIA GRESTA, Roberta; OLIVEIRA CARVALHO, Volgane. Federação de partidos políticos no Brasil: Impactos sobre o sistema partidário, contexto latinoamericano e desafios para as eleições 2022. **Revista Debates**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 143–167, 2022.

Posfácio

Ministro Presidente Luiz Fux

Os leitores que ora chegam a estas minhas breves palavras conclusivas são aqueles que – por terem já se enriquecido com o conteúdo tão *vanguardista, relevante* e *rico* deste livro – são capazes, desde logo, de facilmente compreender o porquê de cada um desses adjetivos.

Como seu título já prenuncia, o primeiro predicado desta obra coletiva é, sem dúvidas, sua acentuada *originalidade*. Cuida-se de coletânea verdadeiramente pioneira em temática de federação de partidos políticos – figura esta que desponta como um dos mais noveis institutos de nosso direito eleitoral hodierno.

Daí exsurge também a premente *relevância* desta obra. Em se tratando de uma novidade, é natural e salutar que o tema das federações partidárias suscite inúmeras dúvidas e reflexões. Diversas dessas questões foram amplamente discutidas no âmbito do próprio processo legislativo; outras tantas foram dirimidas no plano jurisprudencial pelo Supremo Tribunal Federal, quando da apreciação da ADI 7021; ou, ainda, no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, no decorrer de suas atribuições legais, regimentais e administrativas. Várias outras vêm sendo elucidadas diretamente na práxis neste ínterim de preparação para a eleição de 2022; e, seguramente, inúmeras mais ainda surgirão doravante.

Afinal, como lembra o brocardo italiano, "*fatta la legge trovato l'inganno*".

É nesse contexto que a presente obra se descortina como uma grandiosa contribuição, eis que reúne as produções daqueles que acompanharam de perto - ou mesmo foram responsáveis por conduzir - essa verdadeira lapidação da figura das federações partidárias nos diversos âmbitos supramencionados.

Sob a zelosa organização dos insignes doutores **Ezikelly Barros** e **Hélio Maldonado**, o livro registra a perspectiva preciosa de parlamentar e consultor legislativo; ministros e magistrados de diversos tribunais; membros do Ministério Público; célebres advogados; além de professores e pesquisadores de renomadas instituições de ensino.

Disso resulta a singular *riqueza* da obra. A união de autores e organizadores de tamanho quilate não poderia resultar em outro produto final, senão que nesta fecunda seleção de temas que o leitor acaba de perpassar.

Como se pôde observar, o livro reúne olhares complementares, que se volvem tanto ao presente, quanto ao passado e

ao futuro do instituto. Contempla desde análises da evolução legislativa que culminou na instituição das federações partidárias a prognósticos sobre suas consequências a longo prazo no direito brasileiro.

Entrementes, traz análises percucientes das primeiras experiências de implementação desse instituto. Elucida os contornos jurisprudenciais que lhe foram conferidos pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral. Explora a intersecção dessa nova figura com diversos outros temas pulsantes no plano político e eleitoral, tais como a infidelidade partidária, a judicialização e a inclusão das mulheres na política. Realça suas importantes diferenças em relação ao instituto das coligações. Oportuniza-nos uma salutar perspectiva comparada, seja com nossos vizinhos latino-americano, seja com países europeus. Suscita novas dúvidas, antecipa potenciais dificuldades e tensões – e assim nos prepara para eventualmente contorná-las se preciso for.

Portanto, ao consolidar essas valiosas e plurais contribuições em um livro único, os organizadores deixam um grande legado para a sociedade brasileira.

Primeiro, porque esse rico conjunto possibilita aos leitores uma compreensão profunda da figura das federações partidárias em toda a sua complexidade, de modo a fornecer alicerces sólidos para a *interpretação segura* desse instituto.

Segundo, porquanto a obra nos oferta paradigmas confiáveis para preencher as lacunas e responder às dúvidas que inevitavelmente surgirão, de forma a contribuir sobremaneira para o constante *aperfeiçoamento* desse importante mecanismo voltado ao fortalecimento de nossa democracia.

Por fim, vale destacar que – nada obstante toda essa multiplicidade de pontos de vista e de conteúdos que se fazem presentes nesta coletânea – todos os artigos que a compõem carregam um aspecto em comum que é imensamente louvável: são capazes de abordar temáticas nada triviais com significativa profundidade, mas sem abrir mão de uma linguagem clara e de uma didática singular.

A meu ver, é este último, aliás, o ponto mais alto desta obra. Em um cenário em que a compreensão de nosso sistema político já se revela demasiadamente complicada para a sociedade em geral, são realmente meritórias iniciativas como esta – que se propõem a transmitir temas complexos e relevantes de modo simples, fluido e acessível a todos, como deve ser.

Por tudo isso, honra-me sobremaneira o ensejo de redigir as palavras conclusivas desta valiosa obra. Estou seguro de que – ao reunir os estudos mais pioneiros sobre federações partidárias, produzidos por autores de tão grande quilate – o presente livro certamente se eternizará como uma das maiores referências nesta temática em nosso direito eleitoral.

Luiz Fux
Presidente do Supremo
Tribunal Federal (2020-2022)
Presidente do Tribunal
Superior Eleitoral (2018)

"[...] A nova aposta do Congresso Nacional para aprimorar o sistema político é a chamada Federação de Partidos (ou Federação Partidária), tema da coletânea que o leitor e a leitora têm agora em mãos. [...] Diante do novíssimo tema de impactos profundos no processo eleitoral, a ABRADEP prontifica-se a apresentar rica coletânea de artigos sobre as Federações Partidárias, que em muito contribuirão para o debate acadêmico e para a solução de questões práticas. Estão contemplados diversos eixos de análise. [...] Como se observa, trata-se de obra que acompanhará os estudiosos nessa primeira oportunidade em que as federações serão experimentadas como alternativa para a melhoria do sistema político. Por isso, ao final, não posso deixar de parabenizar a ABRADEP por essa iniciativa, que tão bem ilustra o salto de qualidade da produção em Direito Eleitoral dos últimos anos."

Luís Roberto Barroso,
Ministro do STF

"[...] Como seu título já prenuncia, o primeiro predicado desta obra coletiva é, sem dúvidas, sua acentuada originalidade. Cuida-se de coletânea verdadeiramente pioneira em temática de Federação de Partidos Políticos – figura esta que desponta como um dos mais noveis institutos de nosso direito eleitoral hodierno. Daí exsurge também a premente relevância desta obra. Em se tratando de uma novidade, é natural e salutar que o tema das Federações Partidárias suscite inúmeras dúvidas e reflexões. [...] É nesse contexto que a presente obra se descortina como uma grandiosa contribuição, eis que reúne as produções daqueles que acompanharam de perto – ou mesmo foram responsáveis por conduzir – essa verdadeira lapidação da figura das Federações Partidárias nos diversos âmbitos supramencionados. Sob a zelosa organização dos insignes doutores Ezikelly Barros e Hélio Maldonado, o livro registra a perspectiva preciosa de parlamentar e consultor legislativo; ministros e magistrados de diversos tribunais; membros do Ministério Público; célebres advogados; além de professores e pesquisadores de renomadas instituições de ensino. Disso resulta a singular riqueza da obra. [...]"

Luiz Fux,
Ministro Presidente do STF

abradep
Academia Brasileira de
Direito Eleitoral e Político