

**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 2



**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 2

**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 2

**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](http://abradep.org)

**Facebook:** /Abradep

**Instagram:** @abradep\_oficial

**E-mail:** [secretaria@abradep.org](mailto: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 978-85-93139-12-3

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

22-119884

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

<b>Apresentação</b> Ezikelly Barros	<b>12</b>
<b>Prefácio</b> Ministro Luís Roberto Barroso	<b>16</b>
<b>Posfácio</b> Ministro Presidente Luiz Fux	<b>406</b>
<b>Fidelidade e Federação Partidária: Problemas e Perspectivas</b> Vânia Siciliano Aieta	<b>24</b>
<b>Uma intersecção entre Federação e Fidelidade Partidária: a mudança substancial do programa partidário para fins de configuração de justa causa</b> Guilherme Barcelos	<b>50</b>
<b>Federações Partidárias e migrações intrafederativas: considerações jurídicas acerca da aplicação do instituto da fidelidade partidária</b> Jaime Barreiros Neto	<b>66</b>
<b>O funcionamento parlamentar das Federações Partidárias no âmbito das Casas legislativas: Uma proposta de interpretação da Lei nº 14.208/2021</b> Roberto Carlos Martins Pontes	<b>90</b>

## Volume 2

<b>As Federações Partidárias e as Federações Interparlamentares: reféns do subdesenvolvimento partidário</b> Marcelo Peregrino e Orides Mezzaroba	<b>114</b>
<b>Sistemas eleitoral, de governo e partidário: uma visão integrada da dinâmica, dificuldades e potencialidades</b> Filomeno Moraes	<b>138</b>
<b>A Federação Partidária como forma de transição para um novo arranjo na estrutura dos partidos políticos</b> Walber de Moura Agra e Alisson Lucena	<b>168</b>
<b>As Federações e a Modernização do mundo Político Partidário: A <i>joint venture</i> do Direito Eleitoral e os seus possíveis reflexos na judicialização da política</b> Anna Graziella Santana Neiva Costa	<b>190</b>
<b>Federações Partidárias no Presidencialismo de Coalizão brasileiro</b> Luiz Gustavo F. Guimarães	<b>212</b>
<b>Federação de Partidos e a Institucionalização do Presidencialismo de Coalizão: o embate entre governabilidade e autonomia parlamentar</b> Helio Maldonado e Caleb Salomão Pereira	<b>234</b>

<b>Federação Partidária como elemento facilitador do Presidencialismo de Coalizão e seus possíveis desdobramentos</b>	<b>254</b>
Lígia Vieira de Sá e Lopes e Patrícia Gasparro Sevilha Greco	
<b>Federações e a democracia no Brasil: o chamado “Presidencialismo de Coalizão” será modificado?</b>	<b>276</b>
Cristiano Vilela e Márvia Scárdua	
<b>Mutações do Sistema Partidário em 2022: momento político para a adoção do Semipresidencialismo?</b>	<b>296</b>
André Rufino do Vale	
<b>Federações Partidárias Brasileiras e os <i>Los Frentes</i> no México: uma crítica à autonomia partidária</b>	<b>308</b>
Bruno Ferreira de Oliveira	
<b>O modelo brasileiro de Federações Partidárias e as coalizões políticas na Alemanha e em Portugal: uma singela perspectiva comparada</b>	<b>328</b>
Marcelo Weick Pogliese e Franklin Sóstenes Soares Alcântara	

**Um enfoque sobre a união de partidos a partir de alguns ordenamentos jurídicos latino-americanos** 354

Ana Claudia Santano e Nathalia Mariel

**Federação de Partidos Políticos no Brasil: impactos sobre o sistema partidário, contexto latino-americano e desafios para as eleições 2022** 374

Roberta Maia Gresta  
e Volgane Oliveira Carvalho

# **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<sup>1</sup>.

Na eleição geral de 2022, na qual incidirá a segunda etapa dessa *cláusula*<sup>2</sup> 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<sup>3</sup>, 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 eleito 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<sup>1</sup>

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 – conseguiram 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)<sup>2</sup>, até a regulamentação desse novel instituto pela Resolução TSE nº 23.670/2021.

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

2. 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<sup>3</sup>**  
Pelos Organizadores

3. Advogada com mais de 12 (doze) anos de atuação efetiva perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Supremo Tribunal Federal (STF). Mestre 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<sup>1</sup>. 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 apoio 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)

# Fidelidade e Federação Partidária: Problemas e Perspectivas

Vânia Siciliano Aieta\*

\* **AIETA, Vânia Siciliano.** Pós-doutorado em Direito Constitucional pela Universidade de Santiago de Compostela, Espanha (2018) e pela PUC-Rio (2017). Doutora em Direito Constitucional pela PUC-SP (2003), Mestre em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional pela PUC-Rio (1997). Graduação em Direito pela UERJ (1991). Professora do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Advogada. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Autora da obra “Reforma da Política – Tomo V: Tratado de Direito Partidário”.

**Sumário:**

1. Introdução;
2. Reforma Política;
3. Partidos Políticos, Federação Partidária e Coligações;
4. (In) Fidelidade Partidária;
5. A incidência de justa causa para a desfiliação a partido político diante da formação de federação partidária;
6. Conclusão;
7. Referências bibliográficas.

**Resumo:**

Trata-se de trabalho que versa sobre as correlações existentes entre o princípio constitucional da fidelidade partidária e o instituto das federações partidárias, recentemente aprovado pela Lei nº 14.208/2021. As dificuldades para o êxito da federação de partidos políticos no que tange aos propósitos que motivaram sua criação são analisadas, asseverando que, somente a partir de 31 de maio de 2022, passará a existir um quadro formal e seguro para o diagnóstico das federações efetivamente formadas e haverá ferramentas avaliativas que identifiquem a dosimetria de estabilidade organizacional das agremiações envolvidas com o novo instituto. Contudo, o presente artigo se presta a analisar a federação partidária a partir da natural demanda existente no modelo partidário brasileiro, eivado de problemas estruturais, e que deu ensejo à deflagração do instituto como elemento mitigador dos desafios a serem enfrentados, notadamente construindo comentários sobre a previsão legislativa, estatuto e programa da federação; assim como o texto analisa o reconhecimento dos partidos políticos, suas dificuldades, o exercício da atividade partidária e os desafios a serem vencidos na fronteira com a problemática da infidelidade.

**Palavras-chave:**

Reforma Política. Representatividade. Modelos Partidário Brasileiro. Partidos Políticos. Federação Partidária. Infidelidade Partidária.

## 1. INTRODUÇÃO

O advento do constitucionalismo material, na primeira metade do século XX, veio sedimentar o crescimento do direito eleitoral na história do constitucionalismo.

O fenômeno da racionalização do poder, nos dizeres de Mirkine-Guetzévitch, propiciou que o aspecto jurídico pudesse penetrar em um universo outrora ocupado exclusivamente pelo aspecto político. Sob o ponto de vista do direito eleitoral, as novas constituições, unidas sob a égide do constitucionalismo material, afirmaram a supremacia dos partidos políticos em relação ao antigo binômio eleitores/eleitos e caminharam, paulatinamente, para alçar à matéria um status constitucional.

Conforme já abordado, a Constituição da Tchecoslováquia confiou a um Tribunal Eleitoral a competência para tutelar os conflitos partidários, demonstrando uma tendência em prol do controle estatal por meio de uma justiça especializada, a Justiça Eleitoral, e também de leis que disciplinavam a vida dos partidos para dar solução às suas cizânias e descaminhos partidários. Evoluem, então, os conceitos de justiça eleitoral, sistema proporcional e partido político. Nesse contexto, o debate se aprofundou notadamente por dois vetores: o partido e suas correlações com o eleitorado.

O mandato partidário começa a ganhar adeptos na Doutrina, especialmente por meio da genialidade de Hans Kelsen. Os teóricos sustentavam o denominado “Estado de Partidos”. No entanto, o êxito do instituto do mandato partidário dependia, obrigatoriamente, do atendimento ao *princípio da fidelidade partidária*.

## 2. REFORMA POLÍTICA

A problemática interpretativa que circunda a questão da perda do mandato eletivo por infidelidade partidária constitui hoje um grande desafio para os que lutam em prol do aperfeiçoamento da democracia brasileira. E tal assunto sempre é objeto das incontáveis tentativas de Reforma Política que costumamos assistir em nosso país.

A Reforma Política precisava ser construída e concretizada verdadeiramente de forma eficaz, mas sempre é deflagrada de modo insatisfatório quando, ao revés, por cabal relevância, deveria ser a primeira das reformas. Para justificar a necessária priorização da

Reforma Política, André Franco Montoro afirmava, em suas aulas, que é exatamente na área do governo que se decidem os destinos do país e as condições de vida da população. Costumava, o saudoso professor, utilizar a tão conhecida observação de Brecht, proclamando: “O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas”.

Franco Montoro sustentava que o sistema brasileiro de tomada de decisões políticas apresentava, como ainda apresenta, alguns defeitos marcantes, oriundos de uma longa e profunda tradição autoritária, centralizadora e elitista. Entre as tantas mazelas que assolam o sistema, podem-se apontar: a centralização unipessoal do poder, o sistema eleitoral defeituoso, a má organização partidária e a desproporção na representatividade política dos estados federados no Poder Legislativo. O poder unipessoal centralizado deu origem à máxima política do “poder da caneta”, geratriz de muitas deformações e injustiças na *res publica* brasileira, tanto em nível federal, como estadual e municipal.

Há de se salientar, também, que a concentração de poder político propicia uma ambiência conjuntural favorável para o clientelismo, a corrupção e o desvio de recursos públicos. A conquista do poder passa a ser um negócio de natureza privada, desprezando-se o elemento finalístico do Estado, fazendo surgir ambições políticas e financeiras de má-fé.

Por sua vez, uma segunda exigência ocorre com a necessidade de reformar o sistema eleitoral pois, tal como hodiernamente se apresenta, vem a favorecer o abuso do poder econômico, enfraquecendo os partidos ao provocar a luta interna entre todos os seus candidatos, bem como dificulta a vinculação do representante eleito com o seu eleitor.

A terceira mazela, apontada por Montoro, diz respeito ao próprio sistema partidário. É evidente que a sociedade brasileira não está satisfeita com a multiplicação ilimitada dos partidos políticos, em sua maioria legendas de aluguel com programas muito vagos, sem atuação permanente e espelhando decisões oportunistas por parte dos eleitos.

E é exatamente com fins de minorar essa fragilidade provocada pelo elemento nocivo da existência de tantos partidos em nosso país, o que inevitavelmente sempre gerou instabilidade no arco de alianças, que a **federação partidária** surge como alternativa com o fim das coligações proporcionais.

### 3. PARTIDOS POLÍTICOS, FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA E COLIGAÇÕES

A **federação de partidos**, no Brasil, foi aprovada com a Lei nº 14.208/2021 e teve como escopo fundamentalmente assegurar a existência dos pequenos partidos.

Para participarem de uma federação, os partidos políticos precisam estar com seus estatutos registrados no TSE até 6 meses antes da data do Pleito, e para concorrerem às eleições devem ter órgão de direção definitivo ou provisório constituído na circunscrição até a data da convenção e devidamente anotado no Tribunal Eleitoral competente, de acordo com o respectivo estatuto partidário<sup>1</sup>.

Ademais, há de se fazer a distinção entre **Comissão Provisória** e **Diretório**, pois a Comissão Provisória é nomeada pelo Órgão Superior Partidário e pode ser destituída a qualquer tempo. Por sua vez, no Diretório, os dirigentes são eleitos pelos filiados e só podem ser dissolvidos nos termos do estatuto partidário.

A **federação** se perfaz pela reunião de dois ou mais partidos com abrangência nacional<sup>2</sup> e com registro definitivo no TSE<sup>3</sup>, para atuar tal como um partido único, preservando, entretanto, sua identidade e autonomia.

Deve-se ressaltar que os participantes da federação devem permanecer filiados por no mínimo quatro anos, o que obrigatoriamente fideliza o participante.

Além disso, o desligamento de um ou mais partidos, não implica na extinção da federação, desde que nela permaneçam

1. Deferido o registro da federação por decisão do TSE, serão anotadas no Sistema de Gestão de Informações Partidárias (SGIP): a informação, no registro de todos os partidos políticos que compõem a federação, da data em que passaram a integrá-la; e a composição do órgão de direção nacional da federação. A partir daí os partidos que compõem a federação passarão a atuar, em todos os níveis, de forma unificada.

2. Composta por dois ou mais partidos com registro definitivo no TSE poderão reunir-se em federação, com abrangência nacional, e requerer o respectivo registro junto ao mesmo tribunal.

3. A federação 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. Adquirida sua personalidade jurídica, a federação apresentará seu pedido de registro ao TSE, acompanhado do rol de documentos constante do artigo 11-A, §6º, da Lei nº 9.096/95.

ao menos dois partidos. Vale aduzir que a agremiação que se desligar antes desse prazo não poderá entrar em uma outra federação, ou celebrar coligação nas duas eleições seguintes.

Ainda convém lembrar que a federação não poderá utilizar os recursos do fundo partidário até o fim do tempo remanescente e, caso o partido se desligue da federação até seis meses antes do pleito, poderá participar da eleição isoladamente.

Outra preocupação constante se dá com a extinção da coligação. Se for motivada pela fusão ou incorporação dos partidos nenhuma das penalidades será aplicada.

Para que as federações participem das eleições, elas precisam estar com seus estatutos registrados no TSE até 31 de maio de 2022. Além disso, devem possuir em sua composição pelo menos um partido político que tenha órgão de direção definitivo ou provisório constituído na circunscrição até a data da convenção e devidamente anotado no Tribunal Eleitoral competente, e de acordo com o respectivo estatuto partidário.

Para o pleito de 2022, foram aprovadas as seguintes Federações pelo TSE: PSDB e Cidadania; PSOL e REDE, e PT, PCdoB e PV, sendo esta denominada “Federação Brasil da Esperança”.

Não podemos olvidar, nesse cotejo, da problemática das coligações, asseverando-se que as Coligações Partidárias são as alianças provisórias entre partidos políticos e federações e que no período eleitoral funcionam como um partido único e são formadas segundo regras de seus partidos. É assegurado aos partidos políticos, no universo do instituto da autonomia partidária<sup>4</sup>, adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais nas eleições majoritárias, pois é vedada a sua celebração nas eleições proporcionais.

Em se tratando das federações, essa autonomia será exercida de forma conjunta pelos partidos federados e deverá abranger, necessariamente, as regras para a composição de listas para as eleições proporcionais, ressaltando que as federações podem celebrar coligações, desde que majoritárias, nas mesmas condições que os partidos políticos.

Um outro aspecto que deve ser lembrado é que a coligação possuirá denominação própria, que poderá ser tão somente

4. Recomenda-se a leitura do excelente livro da Professora Ezikelly Barros, “Autonomia Partidária – uma teoria geral”, publicado pela Editora Almedina em 2021. (BARROS, 2021).

a junção de todas as siglas que a integram, devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a justiça eleitoral.

Assim, o partido político ou federação que formar coligação majoritária somente possui legitimidade para atuar de forma isolada quando questionar, no processo eleitoral, a validade da própria coligação, durante o período compreendido entre a data da convenção e o prazo final de impugnação do registro de candidatura, o que não exclui a legitimidade para isoladamente impugnar candidatura ou propor ações e requerer medidas administrativas relativas aO eleição proporcional.

As federações devem constar, caso participem das eleições, da ata da Convenção. As convenções partidárias são reuniões de filiados a um partido político ou federação para julgamento de assuntos de interesse do grupo ou para escolha de candidatos e formação de coligações.

Nelas, são discutidos a escolha oficial dos candidatos para o pleito, o cargo, o número atribuído e o nome de urna, a deliberação dos cargos que o partido concorrerá e, em caso de coligação, a escolha do nome da coligação e os partidos e federações que a compõem.

As convenções podem ocorrer de forma presencial, virtual ou híbrida no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano eleitoral, obedecidas as regras estabelecidas no estatuto partidário ou federação. Podem, ainda, ser realizadas de forma gratuita em prédios públicos.

No caso das federações, a convenção ocorrerá de forma unificada, dela devendo participar todos os partidos políticos que possuam órgão de direção partidária na circunscrição.

Vale aduzir que a ata da convenção, bem como a respectiva lista de presença, deverá ser lavrada em livro aberto pela Justiça Eleitoral, que poderá ser substituído pelo Módulo Externo do Sistema de Candidatura (CANDex), registrando diretamente no Sistema, tanto para a convenção virtual ou presencial, devendo ser encaminhada à Justiça Eleitoral até o dia seguinte ao da realização da convenção, para ser publicada no sítio do Tribunal Superior Eleitoral, na página de Divulgação de Candidaturas e de Prestação de Contas Eleitorais e integrar os autos de registro de candidatura.

Merece destaque a lembrança de que a ata da convenção não será recebida, em qualquer hipótese, em nome isolado de partido político que integre federação. Ao ser lavrada deve

conter: local; data e hora; a informação de quem presidiu a convenção, com identificação e qualificação.

A convocação ou presidência da convenção por pessoa com direitos políticos suspensos, por exemplo, por si só, não torna inválida a ata e os atos nela registrados.

No caso de coligação, deve constar na ata seu nome, se já definido, e o nome dos partidos e das federações que a compõem; o representante da coligação, se já escolhido; do representante da federação que atuará nos feitos relativos à eleição proporcional e, no caso de concorrer isoladamente, à eleição majoritária.

#### **4. (IN) FIDELIDADE PARTIDÁRIA**

Para que se possa detectar, com precisão, o que é um partido político, no âmbito prescritivo, faz-se necessário extrapolar os entendimentos ordinários acerca do que ele é. Sendo um fenômeno ôntico, pode-se dizer que os elementos essenciais de um partido político são a reunião de pessoas, agrupadas por ideias afins, com a finalidade de alcançar objetivos comuns.

Malgrado a sua aparência de amplitude, esta construção conceitual apresenta-se incompleta, pois lhe carece o elemento crucial do caráter político. Assim, o partido político seria “uma reunião de pessoas ligadas entre si por ideias políticas afins e com objetivos políticos comuns”.

É de ver-se, no entanto, que ainda assim falta um elemento peculiar ao partido político, incluso no universo do dever ser: a atuação, a ação pedagógica e proselitista e a disputa do poder. Com isso, alcança-se uma definição mais aproximada do que deva ser um partido político, embora ainda não suficiente para descrever todo o fenômeno ôntico que ele representa. Na tentativa de melhorar a definição, pode-se afirmar que: “partido político é uma reunião de pessoas ligadas entre si por ideias políticas afins e que procuram, mediante uma ação proselitista, o poder, a fim de realizar os seus objetivos políticos comuns”.

No universo dos critérios classificatórios dos partidos políticos, podem-se destacar, entre os mais relevantes, o critério da organização, o da estrutura interna, o da **diretriz doutrinária**, o do alcance geográfico, o da postura religiosa e, notadamente, **o critério magno da opção ideológica**.

Em se tratando do critério organizacional, os partidos

podem ser de formação aberta, de formação corporativa e de formação fechada. Os partidos de formação aberta são aqueles cujos membros podem aderir pela sua simples qualidade de cidadãos, sem a exigibilidade de que os partícipes tenham que necessariamente pertencer a uma determinada organização, intermediária, na sociedade civil organizada. No esteio dessa concepção, despem-se, ainda, da obrigatoriedade de uma formação ideológica prévia assim como de quaisquer outros requisitos especiais para a filiação dos seus membros.

Por sua vez, os partidos de formação corporativa impõem que seus partícipes pertençam, previamente, às organizações contidas no universo da sociedade organizada, com o fito de obter não só o engajamento de uma militância, virtualmente, de melhor qualidade, mas também de assegurar canais objetivos de participação política que possam extrapolar os limites das fronteiras partidárias. Já **os de formação fechada são os que exigem dos militantes uma formação ideológica prévia**, na maior parte das vezes oferecida pelos institutos de estudos e pesquisas dos partidos. Da mesma forma, tais partidos se caracterizam por seus requisitos de ingresso exacerbadamente rígidos, criando mecanismos de controle sobre a conduta dos militantes, a arrecadação das contribuições partidárias e os posicionamentos públicos dos membros do partido. Assim, provocam uma rede de patrulhamento ideológico satisfatoriamente.

Na sequência, parte-se para a análise do segundo critério. Trata-se da problemática da estrutura interna. Nesse mister, os partidos se bifurcam em declarativos e orgânicos. No primeiro caso, dá-se a existência de uma declaração de princípios, de perfil vago e pouco verticalizado em termos analíticos, pela qual os militantes do partido podem aderir de forma expressa ou tácita. Ao revés, os partidos orgânicos se caracterizam por promoverem um **programa partidário pleno, de perfil minucioso, prescrevendo as aspirações doutrinárias e ideológicas**, as obrigações e os direitos dos militantes, de modo a sedimentar um estatuto, no qual está definida, de modo cristalino, a organização interna do partido.

O critério da diretriz doutrinária, classificação sustentada por Maurice Duverger em sua obra "Os Partidos Políticos", subdivide os partidos pela dicotomia partido de massas versus partido de quadros. O objetivo buscado pelos partidos de massas é o alcance do maior número possível de adeptos por meio de uma campanha de divulgação ideológica permanente e verticalizada,

***impondo também um forte controle no que se refere à disciplina política e à fidelidade partidária.***

Desta forma, almejam a ***concretização de uma lealdade a toda prova aos princípios doutrinários do partido e às hierarquias partidárias***, muitas vezes perfeitas tipificações do fenômeno da oligopolização. De modo oposto, os partidos de quadros manifestam-se pela primazia da qualidade de seus membros em detrimento do critério da quantidade. Com isso, a elite dirigente ganha maior importância nesse contexto, espelhada pela reunião de estamentos notáveis da sociedade, agrupados em comitês e diretórios dos partidos políticos.

Faz-se de maior importância salientar que, atualmente, a dicotomia partido de massa / partido de quadros ganha relevo, notadamente no que tange à problemática da infidelidade partidária, pois o cerne da controvérsia reside no dilema do mandato. ***Seria o mandato representativo do partido ou da pessoa?*** A essência da representação encontra-se no candidato em si ou em uma organização política alicerçada em programas, valores e diretrizes políticas pré-determinadas pois “vestidas pela ideologia”?

Um critério classificatório importante se dá no plano da opção ideológica, dividindo os partidos em democráticos e autoritários. Na realidade, o critério ideológico poderia dar ensejo a inúmeras tipologias de partidos, mas o foco a ser sustentado aqui é o do reconhecimento ou desprezo pelos paradigmas da democracia clássica, ou seja, se o partido em análise se submete ou não ao veredicto do eleitorado e se respeita os direitos individuais e as liberdades públicas. Pelo viés analítico do exercício do poder político, pode-se detectar se um partido é autenticamente democrático ou se tem vocação totalitária. Vale advertir, nesse cotejo, que muitos partidos originalmente democráticos se tornam totalitários com a conquista do poder político, passando a desprezar princípios da democracia e reduzindo, na maior parte dos casos, o sistema pluripartidário em um único partido político, concretizando ditaduras de direita e de esquerda.

A Constituição Brasileira de 1988 regulou os partidos políticos como instrumentos necessários e importantes para a preservação do Estado Democrático de Direito, assegurando-lhes autonomia para a definição de sua ordem interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos partidários estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidárias.

A problemática da ***infidelidade partidária*** demonstra o

quanto a orientação política do país fica à mercê das variações dos interesses particulares e grupais que não costumam se identificar com nenhum objetivo genuinamente de interesse público, elemento finalístico do Estado. Por meio dessa prática, observa-se que, na maior parte dos muitos postos de poder político, revezam-se sempre os mesmos homens, “*mudando de casa, mas nunca mudando nada na casa*”<sup>5</sup>.

A investidura partidária não é algo fácil e nem deve ser. Trata-se de uma das poucas garantias que os partidos possuem para que possam se defender das camarilhas e corruptores. Por outro lado, as dificuldades de obtenção das legendas proliferam os partidos, criando inúmeras novas opções partidárias sem qualquer mensagem ideológica ou programática, revelando-se, simplesmente, como “*legendas de aluguel*” que, ao invés de fortalecerem a democracia, acabam, para parafrasear o Exmo. Ministro Alexandre Moraes, por fragilizá-la e ridicularizá-la perante o eleitorado<sup>6</sup>.

A infidelidade partidária se perfaz como uma destacada mazeia da democracia representativa, objeto central deste estudo, por ter se tornado, talvez, o maior desafio a ser vencido pelos partidos políticos no que tange à sua organização interna. Trata-se do problema da **infidelidade partidária**.

O eleitor moderno não pode mais confiar nas promessas de candidatos descomprometidos com a fidelidade a um programa e às diretrizes de um partido. Um partido bem estruturado, organizado no âmbito interno, concretiza-se com a garantia de que, independentemente das pessoas em si (no caso, os candidatos, vistos por suas virtudes singulares), as expectativas e demandas do eleitor serão correspondidas, pois dar-se-á primazia a um **ideal**, à **fidelidade programática**<sup>7</sup>.

A **supressão da exigibilidade da fidelidade partidária** deu-se com a Emenda Constitucional nº 25/1985. A partir dessa nova normatividade, não mais perderia o mandato o representante que abandonasse o partido político pelo qual havia sido eleito ou

5. Ibidem.

6. MORAES, Alexandre. **Democracia Direta, Por Que Não?!** Jornal Opção, n. 887. Niterói, 12 de janeiro de 2002.p. 127.

7. MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Os Direitos Políticos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, a. 29, n. 116, p. 39-78, outubro/dezembro, 1992. p. 45.

descumprisse o programa de seu partido. Tal modificação significou, em nível prático, o alargamento da ideia de *personalidade política* em detrimento da *necessária exigibilidade de acatamento às ideias e aos programas dos partidos políticos*<sup>8</sup>, divorciando sensivelmente os indispensáveis vínculos e compromissos políticos, jurídicos e morais entre o representante eleito e o partido por meio do qual os representados o elegeram<sup>9</sup>.

Quanto aos ***direitos partidários***, a Constituição de 1988 garante aos partidos, também no artigo 17, autonomia para prescreverem, em seus estatutos nacionais, normas de fidelidade e disciplina partidária, compreendendo-se, nesse ensejo, por via oblíqua, **a estipulação de sanções por ocasião da incidência de infidelidades partidárias**.

Entre as principais funções de um partido político<sup>10</sup>, podem-se apontar a *apresentação de programas e de políticas* para o governo; a *coordenação e o controle dos órgãos governamentais*; a *integração societária pela satisfação e pela conciliação das demandas dos grupos* ou pela contribuição de um *sistema comum de crenças ou de ideologias*. Os programas e políticas exercem o papel de estruturar ideologicamente as opiniões e aperfeiçoar, no âmbito da *praxis*, a vida política. Por sua vez, a coordenação e o controle dos órgãos governamentais consistem em “*enquadrar*” os eleitos, exigindo dos mesmos práticas concatenadas com as diretrizes partidárias, pois estas devem inspirar o processo de tomada de decisão política. Desse modo, se os representantes respeitarem a vontade

8. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1994. p. 104.

9. Ao traçar considerações sobre o individualismo brasileiro no que se refere aos assuntos políticos, Manoel Gonçalves Ferreira Filho ressalta os ensinamentos de Oliveira Vianna, baluarte brasileiro da concepção sociológica do constitucionalismo, assinalando *in verbis* a lição do mestre: “**As formas de solidariedade voluntária, de cooperação espontânea e livre, só aparecem entre nós sob a ação empolgante dos grandes entusiasmos coletivos: a frio, com a automaticidade instintiva dos anglo-saxões não as criamos, nem as sustentamos nunca. Partidos políticos ou ligas humanitárias, sociedades de fins morais ou clubes recreativos, todas essas várias formas de solidariedade têm entre nós uma vida artificial e uma duração efêmera**”. “**Normalmente, o círculo da nossa simpatia ativa não vai, com efeito, além da solidariedade de clã. É a única forma de solidariedade social que realmente sentimos, é a única que realmente praticamos**”.

10. Opta-se por utilizar, em se tratando da tipologia das funções dos partidos políticos, a tese *neofuncionalista* de P. H. Merkl, acrescentando ao tradicional “*inventário*” das funções, um sistematismo real.

das pessoas que eles pretendem representar, tornarão o poder político o mais legítimo possível.

A **autonomia partidária** para o asseguramento da sua própria **estrutura interna** mereceu a atenção dos constituintes brasileiros. A Constituição de 1988, em seu artigo 17 § 1º, consagrou a independência dos partidos para definir suas normas de organização e funcionamento, ao consagrar *in verbis*: “**é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias**”.

Na medida em que a luta pelo poder esteja alicerçada no oferecimento, ao eleitorado, de múltiplas opções entre diversas políticas nítidas e diferenciadas, **os programas e os estatutos** são os principais elementos diferenciadores entre os partidos, notadamente para a averiguação dos valores a serem objeto da fidelidade partidária.

Por isso, os programas dos partidos não podem ser entendidos como uma mera formalidade indispensável ao registro na Justiça Eleitoral, a ser posteriormente esquecido depois de protocolado no TSE. Trata-se de algo essencial à concretização da democracia.

De um modo geral, observa-se a relutância na formação de escolhas eleitorais focadas nos programas partidários. Ressalvadas as raras exceções, os *programas partidários* são, no Brasil, praticamente indistinguíveis uns dos outros. Cada qual é decalcado, quase literalmente, com modificações cosméticas. Em geral, os programas são mero formalismo, pois os partidos os fazem, porque a lei o exige para fins de registro. Depois, são prontamente esquecidos e jamais consultados. O elemento pessoal do candidato prepondera, na maior parte das vezes, na escolha do eleitor, notadamente pelo fato de os meios de comunicação de massa darem primazia às personalidades em detrimento das ideias, revelando o evidente despreço brasileiro pelos programas partidários. Nesse sentido, vale ressaltar o ensinamento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao asseverar: “**A política brasileira é uma disputa personalista; vale mais o candidato do que o partido**”<sup>11</sup>.

Contudo programas e estatutos são extremamente importantes para o aprimoramento qualitativo da democracia e a defesa da fidelidade político-partidária, pois a atividade política não pode

11. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1994, p. 109.

ser desenvolvida pelos indivíduos isoladamente. A Política é, *per si*, uma atividade grupal que se desenvolve, principalmente, por meio de organizações especializadas que são os partidos políticos. Dessa forma, a filosofia e as propostas partidárias devem fornecer ao eleitorado uma antevisão razoavelmente segura do que poderá representar a opção de voto de cada cidadão em benefício de um partido ou de outro<sup>12</sup>.

Com isso, pode-se com rigor afirmar que o **programa** e o **estatuto** de um partido devem significar a **garantia do eleitor**. São um verdadeiro **pacto** de intenções, comportamentos, ações e diretrizes dos partidos políticos e, conseqüentemente, de seus candidatos.

Parte-se, então, para a análise dos **vínculos da filiação**, espelhando a **vontade dirigida do eleitor** em prol de um compromisso com determinado partido.

Nos moldes da representatividade tradicional, a postulação de um mandato eletivo requer a etapa preliminar da filiação partidária. No Brasil não é possível ser um “*candidato independente*”, tal como nos EUA. Portanto, sem filiação partidária<sup>13</sup> não há candidatura nem mandato eletivo. Assim, o partido político transforma-se, essencialmente, em um “*veículo de acesso ao poder*”<sup>14</sup>.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 9096/1995) disciplina o processo de *filiação partidária*, concatenada ao dispositivo constitucional do artigo 17 da Constituição Brasileira de 1988. Pela Constituição Brasileira, o processo de filiação está

12. Paulo Martinez, *Política: ciência, vivência e trapaça*, p. 35.

13. A filiação partidária é “**o ingresso do cidadão em um partido político**”. Revela uma afinidade ideológica, programática e de intenções entre o aspirante filiado e o partido político. Além disso, trata-se da primeira providência a ser adotada por quem deseja se candidatar a um cargo eletivo: a escolha de um partido político em situação regular perante a Justiça Eleitoral.

Ensina Djalma Pinto que para que a filiação partidária possa ser concretizada, faz-se necessário a subscrição de uma ficha de filiação no diretório do município em que esse cidadão é eleitor. No caso de inexistência de um diretório municipal do partido, a filiação pode ser feita pelo Diretório Regional do partido ou junto à Comissão Provisória designada pela Comissão Executiva do Diretório Nacional. No que tange à sua *natureza jurídica*, a **filiação partidária** é um “**ato jurídico bilateral**” pois pressupõe a **vontade dirigida do eleitor de ingressar no partido** e, por sua vez, a **concordância do partido político**, externada pela Comissão Executiva, de aceitar esse eleitor como filiado. Assim, se o aspirante à filiação for indesejável ao partido, poderá este negar o pedido de filiação. Há de se ter um duplo consentimento: o do *eleitor* e o do *partido*.

14. Djalma Pinto, *Direito Eleitoral: anotações e temas polêmicos*, p. 67.

condicionado às exigibilidades das regras estatutárias de cada partido<sup>15</sup>, demonstrando uma maior autonomia e flexibilidade conferida pela ordem constitucional pátria aos partidos políticos. Dessa forma, o estatuto de cada partido poderá complementar a disciplina do processo de filiação, estabelecendo inclusive o rito a ser adotado, devendo-se aduzir que o comprovante da filiação pode ser feito por meio de modelo ou mecanismo estabelecido pelo próprio partido político<sup>16</sup>.

Com a filiação partidária, **cria-se um elo político entre o filiado e o partido, um verdadeiro laço ideológico de compromisso político**. Por isso, são necessárias, para o êxito desse *pacto político*, a *fidelidade do partido em relação ao seu programa e ao seu estatuto* por um lado e, por outro, a **fidelidade e a disciplina dos seus filiados em suas respectivas atuações políticas**, especialmente no que se refere aos candidatos eleitos e o seu desempenho político pós-eleitoral. A ausência de compromisso dos eleitos com o partido, sob cuja legenda concorreram e defenderam a plataforma programática, desserve ao sistema político.

Mas o efetivo exercício da elegibilidade impõe outras exigibilidades. Em primeiro lugar, o nome do candidato **necessita ser aclamado como candidato na convenção partidária**. Depois, a candidatura deve ser registrada no Tribunal Eleitoral<sup>17</sup>, evidentemente com a

15. No que se refere ao prazo, a Lei 9504/1997 prevê, no seu artigo 9º, a exigibilidade de um ano de filiação partidária válida para o exercício da capacidade eleitoral passiva. No entanto, considerando-se a autonomia constitucional conferida aos partidos, o *estatuto partidário* poderá estabelecer prazos de filiação partidária superiores aos exigidos pela lei para a escolha dos candidatos. Dessa forma, o “mínimo” de um ano para que o filiado possa ser candidato será sempre exigível já que se trata de dispositivo legal; malgrado o partido político, *per si*, possa exigir mais tempo para que um filiado mereça representá-lo.

16. Djalma Pinto, *Direito Eleitoral: anotações e temas polêmicos*, p. 68. Ressalta o autor que a exclusão dos direitos políticos inibe a filiação pois o artigo 16 da Lei 9.096/95 exige expressamente a fruição daqueles direitos como requisito à filiação. Dessa forma, estão excluídos da filiação os menores de 16 anos, os condenados por decisão criminal transitada em julgado (enquanto durarem os efeitos), os condenados por improbidade, os cassados até cessar o prazo de ineligibilidade e os analfabetos por não possuírem capacidade eleitoral passiva.

17. A existência da elegibilidade é anterior ao registro da candidatura. A natureza jurídica do registro de candidatura é *ato declaratório* pois mesmo após o trânsito em julgado da decisão que defere o registro, pode-se sustentar a ausência de elegibilidade do candidato, até mesmo depois de eleito.

imprescindível autorização do próprio candidato<sup>18</sup>.

Na medida em que o postulante a candidato é aclamado como **candidato do partido** na Convenção Partidária, estabelece-se um **elo de confiança** entre o filiado escolhido e o restante do partido. Esta pessoa é alçada a um *status* diferenciado, pois o partido deposita toda confiança e crença de que o candidato irá cumprir o programa partidário, atenderá ao estatuto do partido e buscará constantemente a realização das demandas dos filiados do partido. O candidato não é e nem pode ser candidato de si mesmo, mas sim consagra-se como um representante dos anseios e expectativas de um **coletivo coeso de pessoas**. Deverá ser um instrumento que assegurará o estabelecimento de um liame entre os diversos grupos e interesses internos que compõem o universo do partido em prol da unidade. Uma candidatura não pertence a uma pessoa exclusivamente no plano singular, pertencendo verdadeiramente ao partido, tanto em razão de uma perspectiva de *caráter político* (vínculos ideológicos, de projetos e de diretrizes políticas) como também em face do próprio *financiamento da candidatura* (em termos do caráter econômico), pois raros são os casos em que o partido não assume a maior parte das despesas de uma campanha<sup>19</sup>.

Deve-se asserir que, no plano das construções mentais, o *partulhamento* ideológico está intimamente associado à ideia de defesa dos dogmas político-partidários. Observa-se uma afinidade com a defesa do **princípio da fidelidade partidária** e, em alguns casos, até do mandato imperativo<sup>20</sup>.

Por fim, resta a necessária análise da questão da **disciplina partidária e a problemática do voto de consciência**, espelhando a colisão dos oligopólios partidários com o clamor pela democracia interna nos partidos políticos.

A *fidelidade* e a *disciplina partidárias* foram objeto da preocupação do legislador constituinte brasileiro. A Constituição de

18. Há de se ressaltar a distinção entre inelegibilidade e desistência da candidatura por conveniência particular.

19. O Código Eleitoral pelo seu artigo 241, estabelecia que a propaganda eleitoral seria paga pelos partidos, com a receita do fundo partidário acrescida das doações das pessoas físicas no limite máximo de duzentas vezes o maior salário mínimo. A antiga LOP – Lei 5682/1971 previa a perda do registro, pelo artigo 93 § 2º para o candidato que financiasse a sua própria campanha. No entanto, tratava-se de “*letra morta*” da lei pois nada disso era cumprido.

20. Saïd Farhat, *Dicionário Parlamentar e Político*, p. 726.

1988, por meio do seu artigo 17 § 1º, assegurou aos partidos políticos autonomia para estabelecer normas sobre o assunto. Por outro lado, a existência de partidos políticos impõe, também, a observância de um **mínimo de fidelidade e disciplina do próprio partido em relação ao seu programa.**

Os críticos mais exaltados aos que sustentam, na Reforma Política, a defesa da **fidelidade partidária**, consideram que tal instituto não pode se tornar “*uma armadura inflexível*” a tolher a liberdade dos representantes. Por outro lado, a incidência reiterada das infidelidades tem levado todos os partidos, independentemente das diferenças ideológicas, a unirem-se em prol do asseguramento de mecanismos de defesa da fidelidade partidária. No Brasil, observa-se o império da plena liberdade de voto dos representantes eleitos, rejeitando quaisquer tentativas de *mandato imperativo* ou mesmo da ideia de *mandato representativo* que pertença ao partido político.

Sustentam os representantes que deixam de seguir o programa e as diretrizes do partido o chamado “*voto de consciência*”. Tal comportamento político ocorre quando os representantes eleitos entendem que as diretrizes partidárias lesam ou violam a sua liberdade ou mesmo distanciam-se da perspectiva, dada pelo representante, para a análise de um determinado problema, objeto da matéria em pauta de votação<sup>21</sup>.

Embora a Constituição Brasileira de 1988 tenha delegado aos partidos políticos a faculdade de estabelecer, em seus estatutos, normas sobre fidelidade e disciplina partidária, não fez menção da *infidelidade partidária* em seu artigo 55, no rol das causas de perda do mandato eletivo. Tal conjuntura normativa gera bastante cizânia no universo da hermenêutica constitucional, notadamente em uma divisão bipolar de opiniões.

21. Op. cit., p. 971.

Segundo o autor, o momento em que essa questão esteve mais próxima de ser levada às últimas consequências ocorreu na eleição presidencial que conduziu ao poder o presidente Tancredo Neves. O país estava sob a égide da Constituição de 1967, da qual constava a ***perda de mandato parlamentar por infidelidade partidária***. O PDS e o governo de então ensaiaram acionar os dispositivos constitucionais e legais referentes à perda de mandato por infidelidade partidária, quando um número significativo de parlamentares filiados ao PDS optou por abandonar a candidatura do ex-governador de São Paulo, Paulo Maluf, e sufragar Tancredo, na eleição ainda indireta. Contudo, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiu que, em vista de os parlamentares terem deixado a legenda para fundar outro partido, não se configurava a hipótese de infidelidade partidária.

Uma primeira corrente sustentava que, na medida em que a *infidelidade partidária* não consta *expressamente* entre as causas de perda do mandato, relacionadas no artigo 55, o máximo que poderia ser feito a um representante eleito infiel, que sistematicamente se recusa a acatar as diretrizes ou o programa do seu partido, é a mera *expulsão desse partido*<sup>22</sup>.

Ao revés, uma segunda corrente sustenta ser desnecessária a inclusão expressa da incidência da *infidelidade partidária* no artigo 55 da Constituição Brasileira de 1988, em razão do artigo 17 § 1º da Lei Maior **garantir autonomia aos partidos, para estabelecer normas estatutárias sobre a matéria**. Considerando-se que um partido político faça a previsão, em seu Estatuto Nacional, de que o representante eleito perderá o mandato eletivo por infidelidade partidária, a Constituição estaria também sendo cumprida, especialmente em atendimento a uma concepção sistêmica de constituição e do princípio da unidade da Constituição, um dos pilares da Hermenêutica Constitucional.

Assim, pode-se dizer que o **mandato** se perfaz como uma **constituição coletiva de interesses** e não simplesmente como uma iniciativa individual. Com isso, o êxito de uma campanha eleitoral e, conseqüentemente, a obtenção de um mandato não podem ficar reduzidos ao esforço singular de um indivíduo, mas sim desencaixam-se como uma mobilização coletiva, a partir de esforços compartilhados e plurais de um determinado grupo político que, demonstrando um trabalho coeso, alcança o poder.

A ideologia política é capaz de mobilizar legiões de homens e mulheres, em prol de um ponto de vista, de um ou outro movimento, enfim, de um partido. **A ideologia política de um partido significa uma arma para o candidato com vistas para a obtenção do mandato**, pois são abrigos que proporcionam companheirismo, dedicação, fidelidade, cooperação e realizações<sup>23</sup>.

Ao apresentar seu nome como candidato de um partido, com a finalidade de obter um mandato eletivo e tornar-se um *representante do povo*, o indivíduo assume, na maior parte das vezes,

22. Deve-se comprovar que a expulsão do parlamentar eleito, pelo seu partido, tem efeitos limitados já que o deputado ou senador perde os cargos que exercer na respectiva Casa, por designação do líder do seu partido ou bloco com exceção da comissão diretora (a Mesa) da Casa.

23. CARDOZO, José Carlos. **A Fidelidade Partidária**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1997. p. 13.

espontânea e publicamente, perante o seu partido e os eleitores de seu partido alguns compromissos, tais como: desempenhar a campanha eleitoral dentro dos padrões éticos partidários e da legislação vigente; o compromisso de não praticar atos que impliquem em abuso do poder econômico ou político, ou que violem o princípio da boa convivência partidária; cumprir com honradez as normas fundamentais de **fidelidade partidária** e disciplina em relação ao programa, aos estatutos, às diretrizes e orientações do partido em seus pronunciamentos na campanha e no exercício do mandato, inclusive quanto a decisões e votos que se insiram ao processo legislativo; submeter-se às normas e orientações partidárias específicas que, mesmo contra a sua opinião pessoal, resultarem de manifestações das instâncias competentes do Partido, restringindo o seu direito de discuti-las à interposição de recurso cabível aos escalões partidários superiores, reafirmando o princípio do reconhecimento à pluralidade de ideias, preservando, no entanto, a sua unidade de ação política; destinar ao Partido, regularmente, a contribuição devida na forma dos Estatutos; preencher cargos em comissão e empregos de confiança, cujos ocupantes sejam de livre escolha, somente com pessoas de ilibada conduta e de reconhecida confiança partidária; atender as solicitações da Comissão Executiva no sentido do assessoramento técnico e administrativo que se fizer necessário ao pleno exercício das atividades partidárias, inclusive a de coordenação e suporte do relacionamento entre o Partido, suas bancadas e as administrações políticas, em atendimento ao princípio fundamental da unidade de ação; comparecer às reuniões para as quais for convocado, inclusive aquelas fixadas pela Comissão Executiva por ser a participação nas atividades partidárias um dever de todo e qualquer militante<sup>24</sup>.

Deve-se ressaltar, ainda, que a utilização de um mandato eletivo, obtido pelo esforço comum de um coletivo de pessoas, para fins pessoais desconectados da vontade dos companheiros do partido, enseja em desabono para o conceito público dos partidos políticos e suas respectivas legendas, além de demérito moral pelo notório prejuízo causado à imagem dos partícipes do esforço conjunto em prol do alcance desse mandato eletivo.

O deputado é um representante do povo. Portanto, ser deputado não é uma simples profissão, pois só se é deputado se o povo o escolher para representá-lo. Desse modo, na medida em que é

24. Termo de compromisso formulado pelo Partido Democrático Trabalhista.

um procurador dos seus eleitos, depende essencialmente da confiança dos mesmos para que se possa obter o mandato<sup>25</sup>.

Afora o **dano moral**, injustamente causado aos partidos políticos pelo comportamento dos representantes infieis, divorciados da vontade coletiva dos que os elegeram, subsiste também **dano material**, em função da distribuição de parcela do *Fundo Partidário*, atribuída aos partidos, e também em razão dos custos proporcionais de toda a campanha eleitoral, integrada pelos demais candidatos do partido ao mesmo cargo, os quais, evidentemente, contribuíram para o resultado singular obtido pelo representante; nesse mister, incluídos os **votos atribuídos à legenda do partido**, estes, **indubitavelmente pertencentes e titulados no próprio partido**<sup>26</sup>.

Por fim, há de se aduzir que a utilização dos recursos propiciados pelos partidos possibilita que o aspirante ao mandato eletivo tenha a oportunidade e as condições necessárias para a promoção e a divulgação de sua candidatura, bem como a chance de disputar os votos de milhares de eleitores que sufragam, nas urnas, a legenda da agremiação<sup>27</sup>. Desse modo, **o mandato pertence ao coletivo de pessoas que contribuíram para o seu alcance, ou seja, os representados, e não exclusivamente ao representante**.

A disciplina e fidelidade partidária são obrigatórias para todos os filiados a partidos políticos, nos termos da Constituição Federal, do respectivo Estatuto Partidário e do novo Código Eleitoral.

A responsabilidade por violação das obrigações partidárias deverá ser apurada e punida pelo órgão partidário competente, na conformidade do que dispõe o estatuto de cada partido político, assegurado o amplo direito de defesa. Nenhum filiado sofrerá medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja

25. WEFFORT, Francisco. **O que é Deputado**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1987. p. 9.

26. Marcus de Moraes, "*Ação Ordinária de Dano Material e Moral*", promovida pelo Partido Democrático Trabalhista em face de Rubens Antônio Andrade Costa, vereador eleito, em 2000, pela legenda do partido, após ter o mesmo pedido sua desfiliação para ingressar nos quadros do Partido Socialista Brasileiro, para acompanhar o Governador Garotinho.

27. Carlos Roberto de Siqueira Castro, "*Mandado de Segurança Com Pedido de Liminar*", impetrado pelo Partido Democrático Trabalhista, representado pelo Presidente da Comissão Executiva Nacional, Leonel de Moura Brizola em face da Mesa da Câmara de Deputados, pela autoridade de seu Presidente à época, Deputado Federal Michel Temer.

previamente tipificada no estatuto do partido político.

No **exercício de mandato legislativo, o integrante da banca de partido político deverá subordinar a sua ação parlamentar aos princípios doutrinários, programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do respectivo estatuto.**

O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive sobre desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito. A desfiliação do partido político pelo qual foi eleito ensejará a perda do cargo ou mandato eletivo do representante eleito pelo sistema proporcional, por ato de infidelidade partidária, salvo se houver justa causa.

Consideram-se ***justa causa para a desfiliação partidária***, desde que fundamentada em prova robusta: **mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário**; grave discriminação política pessoal; mudança de partido efetuada durante o período de 30 (trinta) dias que antecede o prazo de filiação exigido neste Código para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente; migração para partido que tenha atingido a cláusula de desempenho, prevista na Constituição Federal, quando a agremiação pela qual o filiado foi eleito não a alcançar.

No entanto, no esteio dessa matéria, vale aduzir a lição de **GUILHERME BARCELOS<sup>28</sup>**, ao asseverar:

O tema da fidelidade partidária não veio à tona para tutelar os partidos políticos, mas para tutelar a vontade popular, a vontade do eleitor sufragada nas urnas. E isso, diga-se de

28. BARCELOS, Guilherme. **Federação partidária e fidelidade partidária**: uma discussão necessária. Consultor Jurídico, [s.l.], 2022.

passagem, permeou toda esta discussão, desde o seu nascedouro nos autos da Consulta TSE n° 1398. O instituto da fidelidade partidária veio à tona justamente para preservar o sistema proporcional e dar concretude à vontade popular.

Porém, há de se ressaltar que nem sempre a infidelidade política tem como sujeito o parlamentar eleito. Observa-se, em nosso país, uma conjuntura jamais pensada sobre a problemática. Descobriu-se que a chamada infidelidade partidária pode residir não só no parlamentar eleito, mas também na agremiação partidária que assumiu o poder.

#### **Quem é o infiel?**

Apenas o parlamentar que, fisiologicamente, troca de partido após a eleição, ou, também, o partido que assume o poder e trai seus compromissos de campanha e o seu programa partidário? Poder-se-ia dizer que o parlamentar que mantém coerência durante toda uma trajetória política e não muda o seu posicionamento pelo fato de ter assumido o poder é um infiel? Ou o infiel é a agremiação partidária que, no exercício do poder, nega e despreza os caminhos já trilhados?<sup>29</sup>

### **5. A INCIDÊNCIA DE JUSTA CAUSA PARA A DESFILIAÇÃO A PARTIDO POLÍTICO DIANTE DA FORMAÇÃO DE FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA**

Muito se tem discutido sobre se, na ocorrência da federação de partidos, o parlamentar detentor de mandato poderia utilizar a hipótese de mudança substancial do programa partidário, fato autorizativo para que o parlamentar perca seu mandato, como incidência de justa causa para a desfiliação partidária, ou mesmo para comparar a federação partidária a uma espécie de fusão temporária.

O programa partidário contém os objetivos, diretrizes, finalidades, contidos no estatuto. Importante salientar que a hipótese

29. Tal desconforto pode ser traduzido na dor do parlamentar João Batista Araújo, o popular Babá do PT - Partido dos Trabalhadores, ao adentrar no Congresso Nacional, por ocasião da votação da Reforma da Previdência, em agosto de 2003, com uma camiseta, na qual estava estampado um excerto de um poema de Cecília Meirelles: "A maior pena que eu tenho, punhal de prata, não é de me ver morrendo, mas de saber quem me mata".

ensejadora da mudança substancial<sup>30</sup> não pode significar tão somente divergência entre o filiado e a agremiação no universo de escolhas do partido. Por isso, a mera divergência entre filiados com propósito de ser alcançada projeção política não constitui justa causa para a desfiliação.

Nada impede a desfiliação partidária por parte do parlamentar. Mas, se não desejar perder seu mandato, ***deve estar presente uma hipótese de justa causa***. Dentre elas, estão: mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, discriminação ou perseguições pessoais ou políticas, janelas partidárias e, ainda, a hipótese de o partido fornecer carta de anuência<sup>31</sup>.

Asseveramos que a formação de uma federação partidária pode ser considerada como mudança substancial do programa partidário para fins de configuração de justa causa apta à desfiliação, sem que haja a perda da cadeira por parte do parlamentar. E a razão de a federação partidária ser vista como hipótese ensejadora de justa causa para a desfiliação sem perda do mandato está na concreta mudança substancial do programa partidário e na incidência de novos direitos e deveres a serem honrados, não só para os parlamentares de mandato, mas também para filiados. Trata-se de novo quadro, nova realidade, tal como uma “fusão temporária”, inclusive pela existência de um novo programa a ser compartilhado entre os partidos federados.

E mesmo que consideremos que a federação partidária não tenha caráter permanente ou definitivo, é esperado que ela, pelo prazo mínimo de quatro anos, resulte em profundas modificações na conformação dos partidos componentes<sup>32, 33</sup>.

## 6. CONCLUSÃO

Não cessam as tentativas de criar uma sobrevida aos “partidos nanicos” e legendas de aluguel, ameaçados pela força das

30. Substancial é algo profundo, ou seja, uma transformação considerável na programática proposta pela agremiação em seu estatuto.

31. BARCELOS, 2022.

32. BARCELOS, 2022.

33. A federação partidária se projeta no tempo pelo prazo mínimo de quatro anos.

mudanças. Nesse sentido, duas mudanças ganharam destaque. A primeira versa sobre a **volta das coligações nas eleições proporcionais** (para deputados e vereadores) e, a segunda, a **incorporação de partidos**, prevendo que as sanções eventualmente recebidas pelos órgãos partidários regionais e municipais da legenda incorporada, inclusive as decorrentes de prestações de contas e de responsabilização de seus antigos dirigentes, não serão aplicadas ao partido incorporador nem aos seus novos dirigentes, exceto aos que já integravam o partido incorporado.

A Reforma Política viveu também retrocessos. Um dia depois do plenário da Câmara dos Deputados aprovar a **volta das coligações proporcionais**, os deputados ainda referendaram um projeto de 2015, já aprovado no Senado, criando uma nova forma de organização política denominada “**federação partidária**”. Tal criação precisa ser compreendida no contexto da contrarreforma promovida pelo Presidente da Câmara, Deputado Arthur Lira, de Alagoas, e pelo grupo conhecido como “Centrão”, com o objetivo de “desidratar” conquistas obtidas na minirreforma política de 2017 com fins de assegurar às pequenas agremiações o acesso a recursos públicos.

Com a **volta das coligações proporcionais**, o eleitor brasileiro, ao votar em um candidato de um determinado partido, poderá contribuir para eleger um candidato de partido diverso. É cediço que partidos de menor expressão busquem as coligações com a expectativa de obter êxito por ocasião dos pleitos eleitorais. Por essa razão, o motivo para proibir as coligações proporcionais era evidente, já que as mesmas deterioraram a consistência ideológica das candidaturas na medida que destinam votos a candidatos nos quais, talvez, os eleitores jamais votariam, na medida que votos de divergência ideológica acentuada possam ser aproveitados para um lado ou outro, lesando os interesses genuínos do eleitor.

As **federações partidárias** trazem com elas o falacioso argumento de minorar tais danos, pois seriam alianças formadas para durarem um período maior, de quatro anos, alinhando uma atuação parlamentar conjunta depois das eleições. Dessa forma, os mandatos, outrora pertencentes aos partidos por força da primazia da tese do mandato partidário, passariam a pertencer às federações criadas<sup>34</sup>.

É inegável que, em comparação com a aliança efêmera das

34. Assim para substituir alguém que perdesse o mandato em um partido, seria escolhido o próximo candidato na lista da federação, funcionando como uma

coligações, as federações são um melhor caminho, mas o ideal seria de fato diminuirmos o número de partidos, com a esperança de uma futura fusão de legendas que resultem na melhoria do quadro partidário, tornando-o mais enxuto e mais comprometido com a coerência ideológica.

O estudo dos partidos políticos implica o respeito e a garantia das posições ideológicas. Portanto, o princípio da fidelidade partidária deve atingir a dimensão e a importância dos valores que encerra, assumindo inteiramente a decisão política fundamental inserta em seu cerne, pois os valores em que se assenta e para os quais deve orientar a comunidade dos cidadãos concretizam-se como imperativos incontroláveis de recuperação da moralidade política nacional, fazendo valer uma sanção válida contra o carreirismo político e a “ciganagem partidária”. O abandono da legenda pelo representante infiel tem desfalcado, sem restituição, a representação parlamentar dos partidos, fraudando a vontade do eleitorado e lesando o modelo de democracia representativa dos povos mais esclarecidos.

O fortalecimento dos partidos políticos concretiza-se como uma necessidade absolutamente indispensável da ordem do dia, porque o sentido da distribuição da eleição proporcional é exatamente o de conferir o mandato ao partido político e não ao candidato na sua singularidade.

Contudo, terminamos que malgrado todas as considerações protetivas construídas neste trabalho em prol das agremiações, há de se respeitar o *rule of the game*, e verdadeiras causas ensejadoras dos pedidos de desfiliação, como a mudança substancial do programa do partido, causada pela incidência das federações partidárias, merecem ser consideradas e acolhidas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIETA, Vânia Siciliano. **Tratado de Direito Político: Partidos Políticos**. Volume IV. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

BARCELOS, Guilherme. **Federação partidária e fidelidade partidária: uma discussão necessária**. Consultor Jurídico, [s.l.], 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-12/>

---

coligação duradora em nível prático.

guilherme-barcelos-federacao-partidaria-fidelidade-partidaria.  
Acesso em 15 jun. 2022.

BARROS, Ezikelly. **Autonomia Partidária: uma teoria geral**. São Paulo: Editora Almedina, 2021.

CARDOZO, José Carlos. **A Fidelidade Partidária**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1997.

FARHAT, Saïd. **Dicionário Parlamentar e Político: o processo político e legislativo no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis: Companhia Melhoramentos, 1996.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1994.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Os Direitos Políticos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, a. 29, n. 116, p. 39-78, outubro/dezembro, 1992.

MARTINEZ, Pablo. **Política-Ciência, Vivência e Trapaça: Polêmica**. 3. ed. São Paulo: Editora Moderna, 1990.

MORAES, Alexandre. Reforma Político do Estado e Democratização. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, [IBDC], São Paulo, n. 32, p. 116-143, jul./set., 2000.

MORAES, Marcus de. **Democracia Direta, Por Que Não?!** Jornal Opção, n. 887. Niterói, 12 de janeiro de 2002.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: anotações e temas polêmicos**. Rio de Janeiro, 2000.

WEFFORT, Francisco. **O que é Deputado**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1987.

# Uma intersecção entre Federação e Fidelidade Partidária: a mudança substancial do programa partidário para fins de configuração de justa causa

Guilherme Barcelos\*

\* **BARCELOS, Guilherme.** Advogado. Doutorando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP). Mestre em Direito Público pela Unisinos/RS. Pós-graduado em Direito Constitucional (ABDCONST) e em Direito Eleitoral (Verbo Jur.). Graduado em Direito pela Urcamp/RS. Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB-DF. Professor da Pós-graduação em Direito Eleitoral da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Membro Fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

**Sumário:**

1. Introdução;
2. A Federação Partidária: o que é, como se dá, quais as suas consequências e os seus reflexos na programática político-partidária;
3. Fidelidade partidária: o resguardo do sistema proporcional;
4. Federação Partidária, mudança substancial do programa partidário e justa causa para a desfiliação;
5. Conclusão;
6. Referências bibliográficas.

**Resumo:**

O propósito deste artigo reside no enfrentamento de um tema muito recente, qual seja a federação partidária, aproximando-o de um dos mais relevantes institutos do Direito Eleitoral e Partidário, a fidelidade partidária. O texto pretenderá perquirir se a formação de uma federação partidária entre dois ou mais partidos políticos representaria hipótese de mudança substancial do programa partidário para fins de justa apta à desfiliação partidária, hipótese na qual o parlamentar não perderia a cadeira parlamentar ocupada.

**Palavras-chave:**

Federação partidária; fidelidade partidária; mudança substancial do programa partidário; desfiliação; justa causa.

## 1. INTRODUÇÃO

A fidelidade partidária é um dos institutos mais relevantes do Direito Eleitoral e Partidário, ao menos desde a resposta do TSE formulada Consulta n° 1398/2007 no sentido de que os partidos políticos têm o direito de preservar a vaga parlamentar obtida pelo sistema eleitoral proporcional, na hipótese de haver pedido de cancelamento de filiação ou transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda. Grosso modo, o titular da cadeira parlamentar obtida pelo sistema proporcional seria o partido político, não o candidato. Ainda em 2007, o TSE editou a Resolução n° 22.610/2007, com alterações pela Resolução n° 22.733/2008, passando a regulamentar o procedimento pelo qual o partido político poderia buscar a vaga parlamentar do candidato que, sem justa causa, tenha cancelado a sua filiação ou tenha fugado para outro partido.

No curso do tempo, houve muitas mudanças, é bem verdade, sendo que a temática se encontra hoje disciplinada no bojo do artigo 22 da Lei n° 9096/95 (Lei dos Partidos Políticos), dispositivo segundo o qual perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito. A esse respeito, consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses: I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; II - grave discriminação política pessoal; III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente. Mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, grave discriminação política ou pessoal e janelas partidárias, eis as hipóteses de justa causa previstas no texto legal hoje em dia. Há, de igual modo, a hipótese de carta de anuência, prevista atualmente no artigo 17 da CF.

Já a reforma eleitoral introduzida pela Lei n° 14.208/21 acabou por prever um novo instituto, qual seja a federação partidária. A federação partidária é formada por dois ou mais partidos com afinidades programáticas que, por livre e espontânea vontade, se unem como uma só agremiação pelo prazo mínimo de quatro anos, isto é, por uma legislatura. Ocorre que a união, que, ao contrário das coligações, é de caráter duradouro, possui caráter nacional, funcionando como uma espécie de *avant première* para a fusão ou incorporação. Sendo de caráter duradouro e

nacional, não há como negar os reflexos da formação de uma federação para além das agremiações em nível federal, trazendo profundas consequências nas esferas estadual e municipal, inclusive para as eleições municipais, afinal, elas se dão no meio dos mandatos federais e estaduais.

Desse modo, o texto que ora apresento visará construir uma intersecção entre federação e fidelidade partidária, aproximando os dois institutos, de tal forma a perquirir se a formação de uma federação partidária poderia configurar mudança substancial do programa partidário para efeito de configuração de uma justa causa apta à desfiliação, sem que o parlamentar incorresse em infidelidade e, com isso, perdesse a cadeira parlamentar eventualmente ocupada.

## **2. A FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA: O QUE É, COMO SE DÁ, QUAIS AS SUAS CONSEQUÊNCIAS E OS SEUS REFLEXOS NA PROGRAMÁTICA POLÍTICO-PARTIDÁRIA**

As federações foram instituídas pela **Lei nº 14.208/21**, que alterou a Lei dos Partidos Políticos (**Lei nº 9.096/95**) e a Lei das Eleições (**Lei nº 9.504/97**). A lei definiu os critérios para a atuação conjunta das agremiações. Na esfera eleitoral, a figura da federação partidária é regulamentada pela **Resolução TSE nº 23.670**, aprovada pelo Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na sessão de 14 de dezembro de 2021<sup>1</sup>.

Na prática, a federação opera como uma só legenda e, por esse motivo, está submetida às mesmas regras aplicadas aos partidos políticos. Uma federação pode, por exemplo, formar coligação para disputar cargos majoritários (presidente, senador, governador e prefeito), mas está proibida de se coligar a outros partidos em eleições proporcionais (deputado federal, deputado estadual ou distrital e vereador). Nas eleições proporcionais, tanto o partido quanto a federação deverão observar o percentual mínimo legal de 30% de candidaturas de um mesmo sexo<sup>2</sup>.

A rigor, dois ou mais partidos com registro definitivo no

1. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução do TSE regulamenta federação partidária. **TSE**, 2022.

2. Idem.

Tribunal Superior Eleitoral poderão reunir-se em federação, com abrangência nacional, e requerer o respectivo registro junto ao mesmo Tribunal. A federação 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. Adquirida sua personalidade jurídica, a federação apresentará seu pedido de registro ao Tribunal Superior Eleitoral, acompanhado do rol de documentos constante do artigo 11-A, §6º, da Lei nº 9.096/95.

Dentre os documentos arrolados no texto legal, eis o detalhe importante, estão: exemplar autenticado do inteiro teor do programa e do estatuto comuns da federação constituída, inscritos no cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídica, e ata de eleição do órgão de direção nacional da federação. Note-se, portanto, que a federação, considerada a união de dois ou mais partidos, representa, na concretude da dinâmica da vida política, verdadeira criação temporária de um novo partido, com novo estatuto e órgão de direção, ainda que os partidos mantenham alguns gatilhos das respectivas autonomias, além dos deveres inerentes ao funcionamento, como o de prestar contas. Tanto é assim, por oportuno, que o estatuto deverá conter regras para a composição de listas para as eleições proporcionais, que vinculará a escolha de candidatos da federação em todos os níveis.

Deferido o registro da federação por decisão do TSE, serão anotadas no Sistema de Gestão de Informações Partidárias (SGIP): a informação, no registro de todos os partidos políticos que compõem a federação, da data em que passaram a integrá-la e a composição do órgão de direção nacional da federação. A partir daí, os partidos que compõem a federação passarão a atuar, em todos os níveis, de forma unificada.

Para fins de aferição da cláusula de desempenho prevista no § 3º do art. 17 da Constituição e no art. 3º da EC nº 97/2017, será considerada a soma da votação e da representação dos partidos que integram a federação. O efeito de que trata o § 2º deste artigo somente incidirá a partir do início da legislatura seguinte ao deferimento do registro da federação, compreendida aquela conforme o parágrafo único do art. 44 da Constituição.

A fim de assegurar a isonomia com os partidos políticos, a participação da federação nas eleições somente será possível se o deferimento de seu registro no TSE ocorrer até 6 (seis) meses antes das eleições, observadas as demais disposições

aplicáveis da resolução que tratar do registro de candidatura. Aqui há uma ressalva quanto ao prazo de constituição, qual seja a decisão do STF nos autos da ADI nº 7021 que, além de ter validado constitucionalmente a federação, estipulou, especialmente para 2022, o prazo de 31 de maio do mesmo ano para que os partidos pudessem constituir a federação. O prazo é excepcional, diga-se. De 2022 adiante, deverá ser observado o prazo de até seis meses antes da eleição, a exemplo dos prazos de fixação do domicílio eleitoral, da constituição de partidos e da filiação partidária.

A federação, ainda que devidamente constituída, não afeta a identidade e a autonomia dos partidos integrantes dela, sendo que todos conservarão: nome, sigla e número próprios, inexistindo atribuição de número à federação; quadro de filiados; 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; dever de prestar contas; responsabilidade pelos recolhimentos e sanções que lhes sejam imputados por decisão judicial.

A federação vigorará por prazo indeterminado, devendo os partidos políticos nela permanecerem por, no mínimo, 4 (quatro) anos, contados da data de seu ingresso. 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 Jurídicas. As alterações de que trata este artigo somente surtirão efeitos após o deferimento do pedido pelo Tribunal Superior Eleitoral. Extinta a federação, dever-se-á proceder a novo cálculo para a distribuição do Fundo Partidário conforme a cláusula de desempenho em vigor.

O partido que se desligar da federação antes do tempo mínimo de quatro anos ficará sujeito à 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.

Nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, o funcionamento da federação não dependerá de constituição de órgãos próprios, bastando que exista, na localidade, órgão partidário de algum dos partidos que a compõem. Havendo, de toda

e qualquer forma, a constituição de órgão estadual, distrital ou municipal da federação, é facultada sua anotação no SGIP, bem como o credenciamento de delegados, em número equivalente ao dos partidos políticos.

A manutenção e o funcionamento da federação serão custeados pelos partidos políticos que a compõem, cabendo ao estatuto dispor a respeito. É lícito aos partidos realizar gastos em prol da federação com recursos do Fundo Partidário na manutenção e no funcionamento da federação, desde que não integrem parcela cuja aplicação é vinculada por lei. 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. A regularidade dos gastos em prol da federação será verificada na respectiva prestação de contas do partido político que realizou o gasto.

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 e às alterações no bojo da federação ou que impactem diretamente no processo eleitoral, como questões envolvendo escolha de candidatos e afins.

### **3. FIDELIDADE PARTIDÁRIA: O RESGUARDO DO SISTEMA PROPORCIONAL**

A filiação partidária estabelece um vínculo jurídico entre o cidadão e a entidade partidária, regulada nos artigos 16 a 22-A da Lei nº 9.096/95 (LOPP), bem como no estatuto da agremiação. Só pode filiar-se a um partido quem estiver no pleno gozo de seus direitos políticos e atender aos requisitos postos na lei e em seu estatuto. O princípio da autonomia partidária assegura à agremiação o poder de definir as regras e os critérios que entender pertinentes para a admissão e o regime de continuidade dos filiados, o que deve ser fixado no estatuto, sendo assegurada a igualdade de direitos e deveres (LOPP, art. 4º).

Por sua vez, o mandato representativo é outorgado pelos eleitores, dentro de uma circunscrição eleitoral, conferindo e atribuindo ao mandatário o direito e dever de representá-lo. Diferentemente do mandato imperativo ou até mesmo do

responsivo, na democracia representativa, o povo concede um mandato a alguns cidadãos, para, na condição de representantes, externarem a vontade popular e tomarem decisões em seu nome, como se o próprio povo estivesse governando<sup>3</sup>.

E o sistema eleitoral proporcional, de mais a mais, impõe que, para conhecermos os deputados e vereadores que vão compor o Poder Legislativo,

deve-se, antes, saber quais foram os partidos políticos vitoriosos para, depois, dentro de cada agremiação partidária que conseguiu um número mínimo de votos, observar quais são os mais votados. Encontram-se, então, os eleitos. Esse, inclusive, é um dos motivos de se atribuir o mandato ao partido e não ao político<sup>4</sup>.

De maneira mais clara, mas não menos objetiva, funciona assim o sistema proporcional: para se chegar ao resultado, “aplicam-se os chamados quocientes eleitoral (QE) e partidário (QP)”. O quociente eleitoral é definido pela soma do número de votos válidos (= votos de legenda e votos nominais, excluindo-se os brancos e os nulos), dividida pelo número de cadeiras em disputa. Apenas partidos isolados que atingem o quociente eleitoral têm direito a alguma vaga. A partir daí, analisa-se o quociente partidário, que é o resultado do número de votos válidos obtidos, dividido pelo quociente eleitoral. O saldo da conta corresponde ao número de cadeiras a serem ocupadas<sup>5</sup>.

A fidelidade partidária é considerada na dimensão exigente de lealdade ao estatuto, ao programa e às diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido, tal como disciplinado no art. 17, §1º, da Constituição, implicante, no caso de descumprimento, de sanção aplicada pela própria agremiação política. Porém, se por um lado é garantida a referida liberdade para a organização dos partidos, não há previsão constitucional expressa para a perda do mandato por infidelidade partidária. Haverá perda do mandato, entretanto, na circunstância de cancelamento da

3. DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 157.

4.

5. ROSA, Pedro Luiz Palma da. Como funciona o sistema eleitoral? TSE, c2022.

filiação partidária ou troca de partido pelo mandatário, incoerente hipótese de justa causa. Manifesta-se, aqui, um segundo tipo de fidelidade partidária insuscetível de autorizar sanção, constituindo, portanto, a perda do mandato decretada pela Justiça Eleitoral<sup>6</sup>.

O mandato se diz político-representativo porque constitui uma situação jurídico-política com base na qual alguém, designado por via eleitoral, desempenha uma função política na democracia representativa. É denominado mandato representativo para distinguir-se do mandato de direito privado e do mandato imperativo. O primeiro é um contrato pelo qual o outorgante confere ao outorgado poderes para representá-lo em algum negócio jurídico, praticando atos em seu nome, nos termos do respectivo instrumento (procuração); nele o mandatário fica vinculado ao mandante, tendo que prestar contas a este, e será responsável pelos excessos que cometer no seu exercício, podendo ser revogado quando o mandante assim o desejar<sup>7</sup>.

No Brasil, portanto, é possível afirmar que o exercício do mandato decorre dos poderes conferidos pela Constituição, capazes de garantir a autonomia do mandatário que vai sujeitar-se aos ditames de sua consciência, ao programa partidário e às diretrizes legítimas estabelecidas pelo partido através de órgão competente. O mandato, pois, compondo espécie de condomínio, é, a um tempo, do partido e do parlamentar, ou melhor, é do parlamentar em função do partido, sendo certo que o representante eleito, observado o estatuto e programa partidários, assim como as diretrizes estabelecidas com base neles, mantendo lealdade, exerce-o com ampla margem de liberdade. É a opção pelo mandato representativo que atrela o exercício da representação com as “exigências deliberativas” do Estado Democrático Constitucional<sup>8</sup>.

O tema da fidelidade partidária não veio à tona para tutelar os partidos políticos, *mas para tutelar a vontade popular, a vontade do eleitor sufraga nas urnas*. E isso, diga-se de passagem,

6. CLEVE, Clèmerson. Expulsão do partido por ato de infidelidade e perda do mandato. **Paraná Eleitoral**, v. 1, n. 2, p. 161-169, 2012.

7. SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 407.

8. CLEVE, op. cit., p.161-169.

permeou toda esta discussão, desde o seu nascedouro nos autos da Consulta TSE n°. 1398. O instituto da fidelidade partidária veio à tona justamente para preservar o sistema proporcional e dar concretude à vontade popular.

#### **4. FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA, MUDANÇA SUBSTANCIAL DO PROGRAMA PARTIDÁRIO E JUSTA CAUSA PARA A DESFILIAÇÃO**

Dentre as hipóteses de justa causa para a desfiliação partidária, isto é, fatos autorizativos da mudança de partido sem que o parlamentar perca a cadeira ocupada, encontra-se a mudança substancial do programa partidário.

O programa partidário, a seu turno, encontra-se disposto no estatuto da agremiação política, ou seja, no documento de constituição da grei, ocasião na qual ficam dispostos objetivos, diretrizes, finalidades, enfim, o lugar no mundo ocupado pela entidade representativa que, apesar de constituída como pessoa jurídica de direito privado, possui, por óbvio, feição pública ou de profundo interesse público. Quem sou eu? No caso dos partidos, o estatuto vai determinar.

O programa partidário, item imprescindível à criação de qualquer partido político, traz os objetivos, os valores, as crenças e os princípios políticos a serem seguidos pela agremiação. Traz, enfim, a essência e os fundamentos da sua estrutura político-partidária, demonstrando o seu ideário a ser atingido. Considerando que o pluralismo político é princípio fundamental da República Federativa do Brasil, bem como que essa se constitui em um Estado Democrático (e de Direito), onde os cidadãos expressam sua vontade por meio de uma democracia representativa, escolhendo representantes filiados a partidos políticos para que estes o representem no governo do País, é razoável afirmar que o programa partidário é de vital importância dentro desse processo, na medida em que transmite ao eleitor a ideologia partidária dos candidatos a cargos eletivos, permitindo-lhes uma escolha mais lúcida e transparente, de acordo com suas convicções<sup>9</sup>.

Partindo do pressuposto de que o eleitor escolhe seus representantes com base em sua ideologia partidária, haja vista

9. ARANHA, Karla Neves Guimarães da Costa. A (im)precisão da justa causa para a desfiliação partidária. *Revista Eleitoral TRE/RN*, v. 25, 2011.

esses serem filiados a um partido político com um programa partidário a ser perseguido, “[...] nada mais justo do que este filiado, ao perceber mudanças substanciais ou desvios reiterados nesse programa, possa buscar outro partido, desvinculando-se daquele que não mais representa as suas convicções, para buscar uma nova agremiação que transmita o seu ideário”<sup>10</sup>. Pelo menos em tese, apesar de o mandato pertencer ao partido, o seu mandatário ocupa o cargo em razão da ideologia partidária, e quem deu causa à mudança foi a própria agremiação e não o mandatário<sup>11</sup>.

A esse respeito, importante anotar que a qualificadora da mudança, ou seja, o caráter substancial dela, não representa mera divergência para com eventuais escolhas do partido ou mesmo discussões acerca da representatividade do filiado dentro da agremiação. Isso faz parte do jogo político e está em todos os partidos. Deve ser assim, afinal, se tudo isso faz parte da arena democrática, o debate e a divergência são salutares para a própria saúde da democracia, em geral, e dos partidos, especificamente. Logo, a mera divergência entre filiados com propósito de ser alcançada projeção política não constitui justa causa para a desfiliação (**Pet. 2.756/DF, Rel. Min. José Delgado, DJ de 5.5.2008**). “[...]. 8. A mudança substancial do programa partidário também não foi evidenciada, porquanto a alteração de posicionamento do partido em relação a matéria polêmica dentro da própria agremiação não constitui, isoladamente, justa causa para desfiliação partidária. [...]” (**Ac. de 25.8.2010 na Pet nº 3019, rel. Min. Aldir Passarinho Junior**). Substancial é algo profundo. Trata-se, noutras palavras, de um giro considerável na programática proposta pela agremiação em seu estatuto e no seu caminhar.

É aí, por exemplo, que, em decisões recentes, o TSE passou a considerar como mudança substancial do programa partidário a “[...] a incorporação de um partido em outro fulmina toda ou, quando menos, substancialmente, a ideologia da agremiação incorporada que, afinal, deixa de existir. [...]” (**Ac.-TSE, de 25.11.2021, no AgR-PetCiv nº 060002790**). Fusão ou incorporação representam, portanto, justa causa para a desfiliação, considerada a modificação profunda do programa. E há, nesse

10. Idem.

11. Idem.

caminho, um adicional: no caso da fusão, o partido pelo qual o filiado se elegeu não existe mais. E, no caso da incorporação, o partido incorporado, pelo qual o filiado se elegeu, também não existe mais, tendo sido absorvido por outro. Além da mudança substancial do programa partidário, a hipótese do *caput* do artigo 22-A da LPP estaria posta (perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa, do partido pelo qual foi eleito).

A hipótese – mudança substancial do programa partidário – abarca a questão da federação partidária? A resposta é: sim.

Com efeito, apesar de, ao contrário da fusão ou da incorporação, a federação partidária não ter permanente ou definitivo, é incontroverso que ela, pelo prazo mínimo de quatro anos, traz profundas modificações na conformação dos partidos componentes. A começar pelo próprio prazo mínimo de duração – uma legislatura. Os efeitos, inclusive, são nacionais, de cima a baixo, passando, observado o prazo mínimo de quatro anos, por uma eleição municipal no interregno, sendo que os partidos locais precisarão seguir o modelo, inobstante os interesses específicos.

Mas há mais. A federação, considerada a união de dois ou mais partidos, possuirá programa e estatuto comuns, ou seja, novo programa estatutário. E há constituição de novo órgão de direção nacional, com eleição dos diretores, ainda que os partidos conservem componentes identitários, como nome, número e afins. Não há como negar, portanto, que, na hipótese de constituição de federação, haverá, no seio dos partidos componentes, profundas alterações no programa político-partidário. A necessidade de formação de estatuto e programa comuns confessa.

O próprio estatuto deverá conter regras para a composição de listas para as eleições proporcionais, que vinculará a escolha de candidatos da federação em todos os níveis. A federação, por si, vincula todos os órgãos em todos os níveis.

A federação partidária se projeta no tempo pelo prazo mínimo de quatro anos. Há penalidades para o partido que procurar se desvencilhar dela antes do prazo. Há constituição de estatuto e programa comuns. Há constituição de órgãos de direção nacional, facultando-se os demais. Recursos são somados. Deveres são impostos. A federação impõe efeitos nas eleições locais. Há regras de escolha de candidaturas. Os quocientes são contados de acordo com os votos obtidos pela federação. Trata-se, então, de um novo partido, ainda que temporário ou não definitivo.

Considerando, então, todas essas nuances, é que a constituição da federação partidária, para fins de desfiliação, deve ser vista como justa causa apta a sustentar a fuga de um parlamentar, tendo em vista, pois, a indeviável mudança substancial do programa partidário, tanto que há novo programa a ser compartilhado entre os partidos federados.

## 5. CONCLUSÃO

O artigo visou iluminar hipótese de intersecção entre os institutos da federação e da fidelidade partidária, notadamente naquilo que se refere à justa causa para a desfiliação.

A federação partidária, tal como demonstrado, é a união temporária de dois ou mais partidos, que opera como uma só legenda, restando submetida às mesmas regras aplicadas aos partidos políticos. Há, para tanto, constituição de programa e estatuto comuns, o que denota o caráter especial da federação, considerada a constituição, por união voluntária, de um partido novo por tempo determinado. Não é permanente, mas duradoura a união – prazo mínimo de quatro anos.

Já a fidelidade partidária, muito antes de tutelar os partidos políticos, tutela o sistema proporcional. Trata-se, dito de outro modo, de instrumento tendente a proteger a vontade popular, a vontade do eleitor sufraga nas urnas. E isso, diga-se de passagem, permeou toda esta discussão, desde o seu nascedouro nos autos da Consulta TSE n.º. 1398. O instituto da fidelidade partidária veio à tona justamente para preservar o sistema proporcional e dar concretude à vontade popular, evitando a sua desconstituição, por ato arbitrário, de um trãsfuga sem qualquer responsabilidade para com isso.

Nada impede a desfiliação partidária por parte do parlamentar. Ou seja: o parlamentar, que se elegeu por um determinado partido, pode dele se desfiliar. Se não desejar perder o posto ocupado, todavia, deve estar presente uma hipótese de justa causa para tanto. Dentre elas, estão: mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, discriminação ou perseguições pessoais ou políticas, janelas partidárias e, ainda, a hipótese de o partido fornecer carta de anuência.

A pergunta que o texto colocou foi: a formação de federação partidária poderia ser considerada como mudança substancial

do programa partidário para fins de configuração de justa causa apta à desfiliação, sem que haja, por via de consequência, a perda da cadeira por parte do parlamentar?

A resposta alcançada foi: sim.

É incontestável que a federação partidária, pelo prazo mínimo de quatro anos, traz profundas modificações na conformação dos partidos componentes dela. A federação, considerada a união de dois ou mais partidos, possuirá programa e estatuto comuns, ou seja, novo programa estatutário. E há constituição de novo órgão de direção nacional, com eleição dos diretores, ainda que os partidos conservem componentes identitários, como nome, número e afins. Não há como negar, portanto, que, na hipótese de constituição de federação, haverá, no seio dos partidos componentes, profundas alterações no programa político-partidário. A necessidade de formação de estatuto e programa comuns confessa.

A federação partidária se projeta no tempo pelo prazo mínimo de quatro anos. Há penalidades para o partido que procurar se desvencilhar dela antes do prazo. Há constituição de estatuto e programa comuns. Há constituição de órgãos de direção nacional, facultando-se os demais. Recursos são somados. Deveres são impostos. A federação impõe efeitos nas eleições locais. Há regras de escolha de candidaturas. Os quocientes são contados de acordo com os votos obtidos pela federação. Trata-se, então, de um novo partido, ainda que temporário ou não definitivo.

Logo, é que a constituição da federação partidária, para fins de desfiliação, deve ser vista como justa causa apta a sustentar a fuga de um parlamentar que se elegeu por um dos partidos componentes. Há, pois, indubitosa mudança substancial do programa partidário, tanto que há novo programa a ser compartilhado entre os partidos federados, direitos e deveres compartilhados, além de efeitos concretos despejados em todos os níveis de direção (nacional, estadual e municipal).

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANHA, Karla Neves Guimarães da Costa. A (im)precisão da justa causa para a desfiliação partidária. **Revista Eleitoral TRE/RN**, v. 25, 2011.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1995. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1997. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: 14 abr. 2022.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução do TSE regulamenta federação partidária. **TSE**, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Fevereiro/eleicoes-2022-resolucao-do-tse-regulamenta-federacoes-partidarias>. Acesso em: 14 abr. 2022.

CLEVE, Clèmerson. Expulsão do partido por ato de infidelidade e perda do mandato. **Paraná Eleitoral**, v. 1, n. 2, p. 161-169, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ROSA, Pedro Luiz Palma da. Como funciona o sistema eleitoral? **TSE**, c2022. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-5-ano-3/como-funciona-o-sistema-proporcional>. Acesso em: 13 abr. 2022.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.



# Federações Partidárias e migrações intrafederativas: considerações jurídicas acerca da aplicação do instituto da fidelidade partidária

Jaime Barreiros Neto\*

\* **BARREIROS NETO, Jaime.** Doutor em Ciências Sociais e Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia (mestrado e doutorado). Professor da Faculdade Baiana de Direito. Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE-BA). Membro Titular da Cadeira nº. 06 da Academia de Letras Jurídicas da Bahia. Autor das obras “Direito Eleitoral”, “Reforma partidária no Brasil: coligações eleitorais, cláusula de barreira e fidelidade partidária” e “Fidelidade Partidária”. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

**Sumário:**

1. Introdução;
2. Coligações eleitorais versus federações partidárias: quais as verdadeiras novidades trazidas pela Lei nº 14.208/2021 ao sistema político brasileiro?;
3. Fidelidade partidária e representatividade política: todo o poder emana do povo, em uma democracia;
4. Considerações finais;
5. Referências bibliográficas.

**Resumo:**

O presente artigo tem como objetivo desvendar os limites jurídicos aplicáveis ao instituto jurídico da fidelidade partidária em face do novel instituto da Federação de partidos (ou federação partidária). Questiona-se se um deputado ou vereador filiado a um partido político constituinte de uma federação partidária, no exercício do seu mandato eletivo, pode realizar migração partidária para outro partido político integrante da mesma federação sem perder o referido mandato. Haveria ou não uma nova hipótese implícita autorizativa desta migração? Para responder a este questionamento, apresentam-se, então, considerações acerca do funcionamento e das características essenciais das federações partidárias, realizando-se um contraponto com as tradicionais coligações eleitorais, bem como uma análise jurídica das finalidades do instituto da fidelidade partidária no Direito Eleitoral brasileiro.

**Palavras-chave:**

Partidos Políticos. Federação de Partidos. Fidelidade Partidária. Migração Intrafederativa. Coligações.

## 1. INTRODUÇÃO

Presentes no cenário político brasileiro desde os primórdios da conquista da nossa soberania, há duzentos anos, os partidos políticos constantemente despertam debates apaixonados acerca das suas respectivas relevâncias para a construção e consolidação do regime democrático: seriam os partidos aliados ou inimigos da democracia? Os partidos políticos colaborariam para o aprimoramento das liberdades e do pluralismo político ou, ao contrário, seriam instrumentos de estímulo à discórdia e à divisão nociva da sociedade? Seriam os partidos políticos canais para a difusão de ideias e para o estímulo à construção de consensos ou instituições oligárquicas e manipuláveis por elites políticas excludentes e pouco afeitas ao verdadeiro diálogo?

Alvos de contundentes críticas nos primórdios da democracia moderna, por parte daqueles que não admitiam intermediários entre o povo e o poder,<sup>1</sup> os partidos políticos passaram a ser defendidos como instituições fundamentais à democracia ainda no século XVIII, quando pensadores como Edmund Burke<sup>2</sup> se apresentaram como propugnadores da ideia segundo a qual os contrários à formação de associações e agrupamentos partidários, “ao criticar as alianças políticas, buscam, em verdade, impor

1. Como bem observa Rodrigo Patto Sá Motta (*Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros*. p. 16, Belo Horizonte - MG: Editora UFMG, 1999), nos primórdios do sistema representativo “havia o preconceito contra os grupos organizados, pois se acreditava que eles poderiam partir, fragmentar o corpo político”. Exemplo desta perspectiva é a seguinte passagem do pensamento do filósofo escocês David Hume [In: *Ensaios morais, políticos e literários*. Tradução: João Paulo Gomes Monteiro & Armando Mora D'Oliveira. São Paulo - SP: Nova Cultural, 2004. (Coleção “Os Pensadores”)], nascido em maio de 1711 e falecido em 25 de agosto de 1776, segundo a qual afirmava o mesmo que “Assim como os legisladores e fundadores de Estados devem ser honrados e respeitados pelos homens, assim também devem ser detestados e odiados os fundadores de seitas e facções, pois a influência do espírito de facção é diretamente contrária à das leis. As facções subvertem o governo, tornam impotentes as leis e geram a mais feroz hostilidade entre os cidadãos do mesmo país, os quais devem dar uns aos outros mútua assistência e proteção.

2. Pertence a Edmund Burke, segundo lição de Francisco Weffort (*Os clássicos da política*. Vol. 2. 10. ed. p. 26, São Paulo - SP: Ática, 2000), a mais antiga definição de partido político registrada, datada do ano de 1770. na qual Burke, conceitua o partido político como sendo “um corpo de pessoas unidas para promover, mediante esforços conjuntos, o interesse nacional, com base em alguns princípios especiais, ao redor dos quais, todos se acham de acordo”.

suas vontades às coletividades, impedindo o fortalecimento de qualquer tipo de oposição”. Segundo Burke,<sup>3</sup> a existência de associações entre os “homens bons” facilitaria a formação de consensos e resistências, funcionando como antídoto contra a ação dos “maus”, necessária para evitar a queda dos bons “um a um, implacavelmente sacrificados numa luta mesquinha”.

Gradativamente, desta forma, foi sendo construído o argumento da essencialidade dos partidos políticos, consagrado, finalmente, com o reconhecimento da incapacidade “do indivíduo formar, pela força isolada de sua razão, uma concepção do bem comum, de tomar, por si, decisões conscientes e coerentes no plano político”.<sup>4</sup> No século XX, impulsionados pelo advento do constitucionalismo social, especialmente após a promulgação da Constituição alemã de Weimar, de 1919<sup>5</sup>, os partidos políticos passam a ser, paulatinamente, incorporados às constituições democráticas e, definitivamente, reconhecidos como personagens essenciais à democracia. Com o término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, se torna um costume a inserção dos partidos políticos nas constituições. Assim, no seu artigo 49, a Constituição da Itália, de 1948, passaria a dispor que “todos os cidadãos têm o direito de associar-se livremente, em partidos, segundo método democrático, para fixar a política nacional”. A Lei Fundamental de Bonn, da Alemanha Ocidental, datada de 1949, seria ainda mais explícita no que se refere à importância dos partidos políticos, ao expressamente dispor sobre a

3. Edmund Burke, Reflexões sobre as causas do descontentamento atual. In: WEFFORT, Francisco. *Os clássicos da política*. Vol. 2. 10. ed. p. 24-25, São Paulo – SP: Ática, 2000. (Série Fundamentos).

4. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Os partidos políticos nas constituições democráticas: o estatuto constitucional dos partidos políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França*. p. 12-13, Belo Horizonte – MG: Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos, Imprensa da Universidade Federal de Minas Gerais, 1966.

5. Destaca Josaphat Marinho (Institucionalização e estatuto dos partidos políticos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília – DF, p. 05-06, mar. 1966) que a Constituição da Alemanha de 1919 garantiu o direito à liberdade de associação, prescrevendo que, em virtude deste direito, não poderia ser negada personalidade jurídica a uma sociedade sob a alegação de que perseguia fim político, político-social ou religioso, consignando a expressão “partido”, reconhecendo, assim, a possibilidade de existência dos partidos políticos como entidades integrantes do sistema de instituições, embora sem caracterizá-los quanto à sua natureza e a seus fins.

importância dos partidos políticos na formação da vontade política do povo alemão, garantindo a livre formação das entidades partidárias, observada a obrigatoriedade de prestação de contas relativas às origens dos seus recursos e do respeito aos princípios democráticos.

No Brasil, as agremiações partidárias, presentes no cenário político desde o início do regime monárquico, há dois séculos, conquistaram, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, grande prestígio institucional, ganhando, no texto constitucional, capítulo específico de previsão normativa a partir do qual foram consagrados princípios essenciais para a estruturação do sistema político nacional, como o caráter nacional dos partidos, a autonomia partidária, a liberdade para a associação e criação de partidos e o respeito pluralismo de ideias, além de importantes regras de funcionamento do sistema partidário, relativas à formação de coligações eleitorais e à observância, pelos filiados aos partidos, de regras de fidelidade e disciplina partidárias.

Nas últimas três décadas, contudo, muitas têm sido as controvérsias jurídicas e políticas envolvendo a organização e o funcionamento dos partidos políticos brasileiros, suscitando a atuação constante do Poder Judiciário na interpretação dos fundamentos constitucionais e legais estruturantes do sistema partidário nacional, bem como uma profícua atuação legislativa no sentido de normatizar a ação institucional dos nossos partidos, ora garantindo liberdades, ora impondo limites.

Neste ínterim, é o objeto de análise deste breve estudo a nova previsão constitucional de autorização de formação das chamadas “federações partidárias”, estabelecida pela Lei nº 14.208/2021, principal novidade legislativa aplicável ao pleito de 2022, com repercussões políticas e jurídicas que não se limitarão às eleições gerais referidas.

De acordo com o art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, acrescido pela Lei nº 14.208/2021, “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”, aplicando-se à federação todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária, assegurando-se, contudo, a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação.

A criação de federação, de acordo com a nova lei, 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; e IV – a federação terá abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral. Caso um partido federado descumpra o prazo mínimo de adesão à federação (quatro anos), rompendo o pacto, tal partido sofrerá 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.

Diferem as federações partidárias, como será destacado neste trabalho, das coligações eleitorais, proibidas nas eleições proporcionais, de acordo com a legislação em vigor. As coligações eleitorais têm como uma das suas principais características a volatilidade, formando-se, no ano eleitoral, durante o período das convenções partidárias e desfazendo-se com o término do respectivo pleito. As novas federações partidárias, ao contrário, de acordo com a legislação que as criaram, deverão sobreviver por, no mínimo, quatro anos, após constituídas, estabelecendo uma espécie de “casamento” entre as suas agremiações partidárias constituintes.

Diante desta característica de perenidade inerente à aliança formada entre os partidos políticos nas novas federações partidárias, em distinção à volatilidade das tradicionais coligações eleitorais, exsurge a questão norteadora deste breve ensaio: quais os limites jurídicos aplicáveis ao instituto jurídico da fidelidade partidária em face das novas federações de partidos? Mandatários que, eventualmente, migrarem de partido para outra agremiação partidária pertencente a uma mesma federação deverão sofrer com a perda dos seus mandatos eletivos? O presente trabalho, em breve linhas, tem como objetivo trazer reflexões iniciais acerca da referida questão, sem, contudo, esgotar o tema.

Para uma melhor compreensão do debate a que se propõe, este texto está estruturado com um tópico inicial que buscará localizar o leitor no contexto jurídico histórico em que se insere a nova previsão legislativa de criação e funcionamento das federações partidárias, distinguindo-as das coligações eleitorais.

Em seguida, uma breve explanação acerca do instituto da fidelidade partidária no direito brasileiro é oferecida ao leitor, a fim de que, logo após, sejam traçadas considerações acerca das dimensões jurídicas da aplicabilidade desse instituto aos titulares de mandatos eletivos filiados a partidos políticos que venham a constituir federações, em conformidade com a nova legislação.

Mais do que conclusões, ao fim deste trabalho objetiva-se o despertar de reflexões que possam contribuir para o aprimoramento do sistema partidário nacional, tendo em vista que os partidos políticos, por mais criticados que sejam por diversos atores sociais, continuam a ser instituições indispensáveis ao aprimoramento e ao bom funcionamento de regimes democráticos pluralistas, a exemplo do proposto pela Constituição Federal de 1988.

## **2. COLIGAÇÕES ELEITORAIS VERSUS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS: QUAIS AS VERDADEIRAS NOVIDADES TRAZIDAS PELA LEI Nº 14.208/2021 AO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO?**

De acordo com o disposto no artigo 17, § 1º da Constituição Federal, os partidos políticos têm autonomia para “adotar os critérios de escolha e os regimes de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal”. Nasce, a partir desta previsão constitucional, um dos mais polêmicos temas do Direito Eleitoral contemporâneo, objeto de constantes críticas por parte de cientistas políticos, jornalistas, parlamentares e juristas, apontado como um dos vilões do enfraquecimento dos partidos políticos nacionais: a existência de tais coligações partidárias, com finalidade pura e simplesmente eleitoral, constituídas durante as convenções partidárias, que ocorrem entre os meses de julho e agosto dos anos eleitorais, e desfeitas após o período eleitoral.

Presentes há muitos anos no sistema político brasileiro, tendo existido de forma constante, por exemplo, durante o período e vigência da Constituição de 1946, sendo, posteriormente, proibidas durante o Regime Militar, voltando a fazer parte do cenário eleitoral nacional a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 25, de 1985, as coligações eleitorais, nos últimos anos, têm sido alvo de constantes críticas por parte de

cientistas políticos, juristas, parlamentares, partidos políticos, cidadãos, movimentos sociais e associações civis engajadas no debate da reforma política. De forma geral, o argumento que tem prevalecido no debate em torno da busca de mudanças no regime de coligações eleitorais vigente no país é o de que tais uniões de partidos, de caráter efêmero, voltadas que são, tão somente, ao processo eleitoral, distorcem a representatividade dos partidos políticos, especialmente quando associadas ao sistema eleitoral proporcional. Não por outro o motivo, a partir das eleições de 2020, como consequência da reforma eleitoral de 2017, foram proibidas as coligações nas eleições para deputados e vereadores no Brasil, mantida, contudo, a possibilidade de formação de coligações majoritárias, válidas nas eleições para prefeitos, governadores, senadores, Presidente da República e respectivos suplentes.

Com a formação de coligações, o eleitor perde a referência programática dos partidos políticos, muitas vezes não observadas na formação das alianças eleitorais, bem como se torna vulnerável quanto ao destino do seu voto, especialmente nas eleições proporcionais, uma vez que o voto dado a um candidato ou legenda poderá ajudar candidatos de legendas distintas, unidos por coligações voláteis, firmadas apenas durante as eleições, distorcendo a soberania popular.

Para Cristiane Silva<sup>6</sup>, por exemplo, as coligações partidárias no Brasil representam o “marco do subdesenvolvimento” dos nossos partidos políticos, firmando-se como um dos grandes símbolos da crise de representatividade vigente no país, ao viabilizar a junção entre “esquerda e direita, argumento e contra-argumento, mentira e verdade”. José Nepomuceno da Silva,<sup>7</sup> por sua vez, refletindo sobre os males do atual modelo de coligações partidárias vigente no Brasil, recorda uma polêmica experiência científica realizada pelo cientista russo Ivan Pavlov, relativa ao papel do condicionamento na psicologia do comportamento (reflexo condicionado), na qual um cachorro foi preso em uma jaula, sendo alimentado, em um processo sempre repetido durante a experiência, após o brado de uma campainha. Verificou Pavlov

6. Cristiane Silva, *As coligações partidárias e a crise na representação política brasileira*. 1. ed. p. 72, Caçador-SC: UNIARP, 2011

7. José Nepomuceno da Silva, *As alianças e coligações partidárias*. 1. ed. p. 132, Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

que, com o passar do tempo, o cão, em um reflexo condicionado, salivava, instintivamente, sempre que ouvia a tal campainha, já aguardando seu pedaço de carne.

Na mesma experiência, contudo, em uma segunda etapa, o referido cão também passou a receber choques elétricos, sempre após o toque do som de uma cigarra. Observou, então, Pavlov que, com o passar do tempo, o animal demonstrava reações completamente distintas ao ser exposto aos dois tipos diferentes de som, uma vez que se condicionou a identificar cada um deles com uma respectiva consequência, demonstrando, dessa forma, que já sabia o que iria acontecer, diante de cada ruído.

Finalmente, para concluir sua experiência, o cientista, na última etapa do seu experimento, passou a unificar os sons, confundindo a sua cobaia, que, como bem destaca Nepomuceno da Silva, “não sabendo o que iria receber, alimento ou choque – perdeu a referência, acabrunhando-se, neuroticamente, num canto à espera da morte”. O efeito gerado, no sistema político, pela formulação de coligações eleitorais desprovidas de qualquer sentido lógico, em que partidos adversários de ontem se tornam aliados de hoje e, novamente, adversários de amanhã, ou, ainda pior, aliados e adversários concomitantes, a depender da circunscrição eleitoral, seria, na visão de Nepomuceno da Silva, semelhante, para o eleitor, ao daquele gerado no cachorro de Pavlov, na terceira etapa da sua experiência científica.

A proliferação de coligações no Brasil, a partir da redemocratização, gerou, como consequência, uma crise de identidade entre os partidos políticos, junto ao eleitorado. O elemento motivador para a formação das coligações, na maioria das vezes, não tem cunho ideológico e programático, mas sim perfil pragmático, fato que distorce, perante o eleitorado, as possibilidades de afirmação de ideologias partidárias facilmente identificáveis pelo eleitor, maculando, de certa forma, os ideais de representatividade.

Fazendo um estudo sobre o perfil das coligações eleitorais firmadas em eleições para o Senado Federal entre os anos de 1990 e 2006, Yan de Souza Carreirão e Fernanda Paula do Nascimento<sup>8</sup> chegam a uma conclusão interessante, no sentido do que acabamos de afirmar: os eleitores não têm punido as

8. CARREIRÃO, Yan de Souza; NASCIMENTO, Fernanda Paula do. As coligações nas eleições para o Senado brasileiro (1990/2006). In: KRAUSE, Silvana;

coligações, mas, ao contrário, têm, de forma sistemática votado em candidatos que representam coligações eleitorais, especialmente em coligações pouco consistentes ideologicamente, compostas, ao mesmo tempo, por partidos que apoiam e que fazem oposição ao governo federal. Quase metade das coligações formadas por partidos que, no plano federal, se encontravam em lados opostos (48,8%), obtiveram sucesso eleitoral nas eleições para senadores, entre 1990 e 2006, segundo os dados levantados por Carreirão e Nascimento, a partir de bases de dados do TSE, TRE's e IUPERJ.

Vivaldo de Sousa<sup>9</sup>, no mesmo sentido das conclusões de Yan Carreirão e Fernanda Nascimento quanto à predominância das coligações classificadas como “inconsistentes”, no plano ideológico, aponta que, entre os pleitos de 1998 e 2006, vinte e nove coligações que apoiaram candidatos a governador que disputavam a reeleição tiveram partidos considerados de direita coligados com partidos considerados de esquerda, fato que, na visão do autor, reforça a ideia de que a maior força aglutinadora de partidos, na formação de uma coligação de apoio a uma candidatura governista, que busca a continuidade no poder, não é a ideologia, mas sim o “fenômeno do governismo”.

Em 2002, buscando moralizar o regime das coligações eleitorais no Brasil, dando maior coerência ao sistema partidário, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por meio da Resolução nº 21.002, de 26 de fevereiro de 2002, impôs a chamada “verticalização de coligações”, impedindo que coligações eleitorais em âmbito estadual fossem firmadas entre partidos não coligados no âmbito nacional, objetivando, assim, nacionalizar os partidos políticos. Como efeito desta decisão, diminuiu a quantidade de candidatos nas eleições presidenciais de 2002 em relação a anos anteriores, enquanto o número de coligações estaduais aumentou de 79 coligações, em 1998, para 140, em 2002,

DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências*. p. 123, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010.

9. Vivaldo de Sousa, Reeleição de governadores e posicionamento ideológico das coligações eleitorais nas eleições 1998, 2002 e 2006. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências*. p. 146, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010.

quando a verticalização foi adotada. Afinal, não era mais possível, de acordo com a decisão do TSE, que partidos coligados nacionalmente se tornassem adversários no âmbito estadual, na mesma eleição.

Analisando o fenômeno da verticalização das coligações, imposta pelo Tribunal Superior Eleitoral, Vitor Marchetti<sup>10</sup> destaca, contudo, que a consequência da nova regra, ao contrário do que se imaginava, não provocou a nacionalização dos partidos, mas sim incentivou o fenômeno inverso. A tendência de muitos partidos, segundo Marchetti, foi a de abandonar formalmente a disputa nacional, construindo, nas eleições presidenciais, alianças informais, com o intuito de permanecerem livres para a formação de coligações regionais, sem as amarras decorrentes da regra da verticalização.

Já no ano de 2006, com a publicação da Emenda Constitucional nº 52, a verticalização de coligações foi abolida do direito brasileiro, a partir da alteração da redação do artigo 17, §1º da Constituição Federal, que passou a conceder plena autonomia aos partidos políticos para firmar os critérios de escolha e o regime das suas coligações, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal. Assim, voltou a valer no Brasil a liberdade plena para a formação de coligações eleitorais, não só para a constituição de chapas majoritárias como também nas eleições proporcionais.

Mantidas as críticas aos efeitos nefastos das coligações eleitorais, especialmente nas eleições proporcionais, sobre a percepção política dos eleitores, a Emenda Constitucional nº 97, promulgada em 2017, proibiu, a partir das eleições municipais de 2020, a realização de coligações em chapas de candidatos a vereadores, deputados estaduais, distritais e federais, mantida, contudo, a possibilidade de formação de coligações nas eleições majoritárias (prefeitos, governadores, senadores e Presidente da República).

Eis que então, como grande novidade para as eleições gerais de 2022, o Congresso nacional aprova, em outubro de 2021, a possibilidade de formação de federações entre os partidos

10. Vitor Marchetti. O TSE (Tribunal Superior Eleitoral) e a “verticalização” das coligações. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências*. p. 177. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010.

políticos, aplicáveis de forma verticalizada para todos os cargos eletivos e com duração mínima de 04 (quatro) anos. De acordo com o art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, acrescido pela Lei nº 14.208/2021, 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, assegura, contudo, a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação. Os partidos reunidos em uma federação deverão permanecer a ela filiados por um prazo mínimo de 4 (quatro) anos, devendo a federação ter abrangência nacional.

Buscou assim, o legislador, valorizar, ao mesmo tempo, a formação de alianças partidárias, prejudicadas com o fim das coligações proporcionais, e garantir um mínimo de coerência e identidade nessas alianças, satisfazendo, assim, à análise do cientista político David Fleischer<sup>11</sup> que, em artigo publicado em 2014, simpático à ideia da formação de federações partidárias, em substituição às coligações, já afirmava que tal proposta legislativa “teria resolvido três ‘problemas: 1) as alianças não teriam sido proibidas nas eleições proporcionais; 2) as identidades dos micro e pequenos partidos teriam sido preservadas em cada federação; e 3) o problema da ‘fidelidade partidária’ (migração) logo após a eleição teria sido resolvido”.

É justamente, contudo, quanto à suposta terceira vantagem da constituição de federações partidárias em substituição às velhas coligações eleitorais, a teórica superação do “problema da fidelidade partidária”, que persiste a necessidade de uma maior reflexão.

Sendo a federação de partidos uma união estável e, supostamente, programática entre duas ou mais agremiações partidárias, diferente, portanto, das voláteis coligações eleitorais de outrora, a migração partidária intrafederativa de um mandatário político deve ou não acarretar perda de mandato eletivo, levando-se em conta que a redação do novo artigo 11-A, § 1º da Lei Geral dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) prevê que “Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem

11. FLEISCHER, David. [A reforma política no Brasil: uma história sem fim (1995-2011)]. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; LAVAREDA, Antonio. *A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr. p. 134*. Rio de Janeiro: Levan, 2014.

o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária”?

Para tentar buscar uma resposta a tal questionamento, fundamental se torna uma breve explanação acerca da relevância e do sentido jurídico do instituto da Fidelidade Partidária no direito brasileiro.

### **3. FIDELIDADE PARTIDÁRIA E REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA: TODO O PODER EMANA DO POVO, EM UMA DEMOCRACIA**

De acordo com o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, em conformidade com as normas constitucionais, em consagração ao princípio da soberania popular e a um ideário de representatividade política.

Neste sentido, os mandatos políticos, consignados pelos eleitores nas urnas aos seus candidatos eleitos, pertencem, em primeira instância, ao próprio povo, por mais que a Constituição Federal afirme o caráter representativo desses mandatos, regra que garante a autonomia de atuação dos mandatários no exercício do poder delegado, autonomia esta, contudo, que não pode ser confundida com o poder supremo da soberania, o qual continua a pertencer ao povo.

Tendo em vista que não há previsão legal, no Brasil, de candidaturas avulsas (ou independentes), dissociadas dos partidos políticos, todo mandatário é eleito a partir do voto dado não apenas a ele próprio, candidato, mas também ao partido político pelo qual disputou a eleição. O eleitor, desta forma, confia sua representação política, de forma dúplice, ao representante político eleito e a seu respectivo partido político, sendo assim o partido político uma das bases estruturantes do sistema de representatividade política vigente no país.

De acordo com o disposto no artigo 17, §1º da Constituição Federal de 1988, “é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias”. Entre 1988 e 2007, contudo, prevaleceu, na jurisprudência dos tribunais superiores, ou mesmo no âmbito doutrinário, uma visão equivocada, segundo a qual disciplina e fidelidade partidárias seriam conceitos sinônimos, vinculados à possibilidade de existência de mecanismos de controle a serem

exercidos pelos partidos políticos sobre os seus filiados, com o intuito de preservar suas respectivas integridades programáticas, sem o condão, contudo, de viabilizar perda de mandatos conquistados nas urnas por representantes do povo indisciplinados ou infieis aos seus partidos de origem.

Por outro lado, desde a sua promulgação, a Constituição Federal de 1988 dispõe que é condição de elegibilidade a filiação partidária, fato que conduz a uma interpretação jurídica do sistema político que valorize os partidos como protagonistas da democracia, realidade que, indiscutivelmente, se torna vulnerável quando se propõe uma verdadeira soberania no exercício dos mandatos políticos pelos representantes eleitos pelo povo, que, sob o manto do mandato representativo, se enxergam como verdadeiros proprietários dos seus cargos, sem compromisso com as legendas pelas quais se elegeram, fato que potencializa distorções na representatividade política, uma vez que o voto do eleitor em um candidato filiado a um determinado partido político simboliza, ao menos teoricamente, um alinhamento de interesses desse eleitor com a história, os objetivos e os programas defendidos pela respectiva agremiação partidária.

Fidelidade partidária e disciplina partidária devem ser compreendidas como institutos jurídicos distintos, com repercussões teóricas e práticas também distintas. Conceituando o instituto da fidelidade partidária, José Carlos Cardozo<sup>12</sup> o define como “a consagração consciente, completa e prática do membro do partido, levando-o a agir de tal modo que a entidade partidária consiga atingir os fins políticos a que se propõe, do melhor modo possível”. Célio Borja, ex-presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e da Câmara dos Deputados, citado por José Carlos Cardozo,<sup>13</sup> define, por sua vez, de uma forma mais precisa o referido instituto jurídico da fidelidade partidária, destacando a sua natureza pública e o seu efeito específico de subordinar a “titularidade do mandato político à obediência ao programa do partido político ou às instituições e determinações de seus órgãos diretivos”, operando, assim, como possível cláusula resolutiva de mandato eletivo.

12, José Carlos Cardozo, *A fidelidade partidária*. 1. ed. p. 59, Rio de Janeiro - RJ: Lumen Juris, 1997

13. *Op. cit.* p. 143.

O instituto da disciplina partidária, por sua vez, se caracteriza, juridicamente, por sua natureza privada. Como bem observa Gustavo Fruet,<sup>14</sup> o instituto da disciplina partidária está vinculado à “desobediência às decisões aprovadas em convenção”, ou, conforme lição de Orides Mezzaroba,<sup>15</sup> ao respeito aos princípios, programas e objetivos da organização partidária, independentemente, de observância obrigatória pelo filiado, independentemente da sua condição de mandatário público.<sup>16</sup> Aquele que pratica atos de indisciplina partidária vítima, com suas ações, o próprio partido, como entidade privada que é, em atos dissociados dos interesses públicos que os partidos políticos e os representantes políticos eleitos pelo povo exercem.

Pode-se observar, ante o exposto, que fidelidade partidária e disciplina partidária são institutos jurídicos se complementam. O conceito de fidelidade partidária, entretanto, é mais amplo, perpassando pela noção de subordinação da titularidade do mandato político não só ao partido político, mas, principalmente ao povo, ao eleitor, seu verdadeiro detentor. A prática de atos de infidelidade partidária, observada, por exemplo, quando o mandatário se opõe às diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido, ou quando realiza uma oposição desleal ao programa ou diretrizes do partido, traindo os seus correligionários, ou, principalmente, quando realiza migração partidária, alterando a composição das forças políticas firmada pelo povo nas eleições, se revela, acima de tudo, como ataques à soberania popular e à Constituição Federal de 1988, que prevê a filiação partidária como condição de elegibilidade, revelando, assim, sua preferência

14. Gustavo Fruet. *Reforma e casuísmo*. Paraná Eleitoral, Curitiba – PR, n. 38, p. 25, out./dez. 2000.

15. Orides Mezzaroba, *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2. ed. p. 279, Rio de Janeiro - RJ: Lumen Juris, 2004.

16. Comentando sobre a natureza do instituto da disciplina partidária, José Antônio Giusti Tavares [A mediação dos partidos na democracia representativa brasileira. In: TAVARES, José Antonio Giusti (org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. p. 302, Brasília – DF: Instituto Teotônio Vilela, 2003. (Coleção Brasil 2010, v. 03)] explana que “Disciplina partidária significa, essencialmente, sujeição, por parte de um membro do partido – representante parlamentar, membro do governo, ou não –, e não obstante a sua resistência, a uma norma externa, ditada pela liderança. O exercício da disciplina sobre um membro implica em que os líderes contem com recursos de coerção, prêmio ou incentivos e intimidações ou ameaças”.

por um modelo de representação política pautado na atuação dos partidos políticos no cenário eleitoral. Desta forma, pode-se afirmar que a fidelidade partidária é um instituto de direito público, que estabelece um liame de representatividade que relaciona os partidos políticos, seus filiados e, principalmente, o eleitor.

A disciplina partidária, por sua vez, é, tecnicamente, um instituto de direito privado, que relaciona, tão somente, os partidos políticos aos seus filiados. Nos termos do estatuto do partido, o filiado indisciplinado deverá ser advertido, suspenso, ou até mesmo expulso do partido, sem que tal fato, no entanto, acarrete a perda de eventual mandato que esteja exercendo. O que está em jogo, tão somente, é a relação do filiado com o partido político e o respeito a questões *interna corporis* da agremiação partidária.

Um ato de infidelidade partidária, portanto, é muito mais grave que um ato de indisciplinada partidária, devendo acarretar a perda do mandato político titularizado pelo seu eventual praticante.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, tornaram-se muito comuns os casos de troca de partidos por parlamentares e titulares de cargos executivos, após as eleições, durante o curso do mandato. Como é sabido, a Carta Magna exige que todas as candidaturas a cargos eletivos no Brasil sejam viabilizadas através de partidos políticos, vedando as candidaturas avulsas. Assim, o tradicional troca-troca terminava por distorcer os objetivos do legislador constitucional, enfraquecendo as legendas partidárias e priorizando os interesses subjetivos dos mandatários em detrimento aos interesses do povo, verdadeiro titular da soberania.

Reagindo a essa realidade, no mês de março de 2007, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), respondendo à consulta nº 1398, elaborada pelo antigo Partido da Frente Liberal (PFL) – atualmente denominado de União Brasil (após a fusão do DEM com o PSL) –, em que se questionava a quem pertenceria o mandato parlamentar, se ao partido político ou ao mandatário, mudou o curso da história, ao estabelecer que os mandatos políticos conquistados nas eleições proporcionais (eleições de vereador e deputados estaduais, distritais e federais) pertencem aos partidos políticos, e não aos candidatos eleitos. Tal entendimento, defendido pelo ministro-relator Cesar Asfor Rocha e acompanhado por outros 5 (cinco) ministros daquela prestigiada corte, inovou radicalmente a jurisprudência acerca do tema da fidelidade partidária, tão desprestigiado após a promulgação

da Constituição de 1988. A partir da citada consulta, finalmente foram distinguidos os conceitos de fidelidade e disciplina partidárias, abrindo-se a possibilidade de cassação de mandatos de parlamentares infiéis aos seus partidos.

Diante do referido pronunciamento do TSE, na resposta à Consulta nº 1.398, a Suprema Corte brasileira viu-se instada a julgar três mandados de segurança, de números 26.602 (impetrado pelo então PPS, atual Cidadania), 26.603 (ajuizado pelo PSDB) e 26.604 (impetrado pelo PFL), sobre a aplicabilidade do princípio da fidelidade partidária, com a consequente perda do mandato eletivo de 23 deputados federais “infiéis”.

Em polêmica decisão, o STF, por maioria, decidiu pelo indeferimento dos MS nºs 26.602 e 26.603 e pelo deferimento parcial do MS nº 26.604, o que significou uma revolução na jurisprudência da mais alta corte do país acerca da matéria, uma vez que, desde então, foi definido que o mandato político pertence, antes de tudo, ao partido político, podendo, portanto, haver a perda do mandato do parlamentar praticante de atos de infidelidade partidária. Formaram a maioria vencedora os ministros Celso de Mello, Carmem Lúcia, Menezes Direito, Gilmar Mendes, Cezar Peluso e Ellen Gracie.

Apesar de bastante aguardada, a inovadora decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a questão da fidelidade partidária causou algumas perplexidades na sociedade: afinal, as novas regras seriam também aplicáveis a detentores de cargos majoritários, a exemplo de prefeitos, governadores, presidente da república e senadores? Qual seria o procedimento a ser adotado para a cassação do mandato do parlamentar infiel?

A fim de tentar esclarecer suas dúvidas quanto à possibilidade de perda do mandato de detentores de cargos majoritários por infidelidade partidária, o deputado federal Nilson Mourão (PT-AC) formulou ao TSE a consulta nº 1407, respondida positivamente pelo Tribunal. No seu voto de 37 páginas, o relator da consulta, Ministro Carlos Ayres, embora admitindo que em eleições majoritárias o prestígio individual do candidato tende a suplantar o prestígio partidário, ressaltou que uma dependência eleitoral menor do partido não pode ser confundida com independência. Assim, em entendimento seguido à unanimidade por seus pares, afirmou o relator que também o titular de mandato eletivo deferido em eleições majoritárias (presidente da república, governadores, prefeitos e senadores) poderia perder seu

mandato por prática de infidelidade partidária, regra não mais vigente, em virtude de decisão do STF no julgamento da ADI nº 5.081, em 2015, em que foi definido que o princípio da fidelidade partidária seria somente aplicável às eleições proporcionais. Em 2016, vale destacar, o TSE publicou a sua Súmula nº 67, dispondo que “a perda do mandato em razão da desfiliação partidária não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário”.

No que se refere, por sua vez, ao procedimento a ser adotado judicialmente para a deflagração do processo de cassação de mandatos eletivos por prática de atos de infidelidade partidária, decidiu o TSE, no uso do seu poder regulamentar e após o julgamento, pelo STF, dos mandados de segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, publicar a resolução nº 22.610/2007, disciplinando o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária (instrumento de defesa do mandatário para a preservação do seu cargo admitido pelo Supremo Tribunal Federal), gerando muita polêmica. Afinal, estaria o TSE exorbitando de suas atribuições, legislando em matéria constitucional?

Questionando a constitucionalidade da Resolução TSE nº 22.610/2007, por suposta violação às regras constitucionais referentes ao processo legislativo, a Procuradoria Geral da República ajuizou, então, junto ao STF, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.086, enquanto que o Partido Social Cristão (PSC), com o mesmo objetivo, ajuizou a ADI nº 3.999. Apreciadas em conjunto pela Suprema Corte, em novembro de 2008, sob a relatoria do Min. Joaquim Barbosa, as referidas ações foram julgadas improcedentes, fato que validou a constitucionalidade da citada Resolução.

Concordando-se ou não com a legitimidade e a constitucionalidade da Resolução nº 22.610 do TSE, faz-se mister uma apreciação dos seus principais aspectos, balizadores dos mais diversos processos judiciais, constituídos após as recentes decisões do STF, visando a declaração da perda de mandatos de políticos “infiéis” aos seus partidos. Assim, dispôs o artigo 1º da referida resolução que cabe ao partido político interessado pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda do mandato eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa, tendo para isso o prazo de trinta dias. Estabelece ainda a resolução que, após o esgotamento deste prazo, quem quer que tenha interesse jurídico e o Ministério Público podem formular o referido pedido, também no prazo de 30 (trinta) dias.

Mas o que seria uma justa causa para a desfiliação partidária? Segundo o parágrafo primeiro do mesmo artigo 1º supracitado, hoje derogado pela lei nº 13.165/2015, que acrescentou à Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) o art. 22-A, o qual dispõe materialmente sobre o conteúdo dos atos de infidelidade partidária, considerava-se justa causa a incorporação ou fusão do partido, a criação de nova agremiação partidária, a mudança substancial ou o desvio reiterado do programa partidário e a grave discriminação pessoal sofrida pelo mandatário. Ocorrendo tais hipóteses, estaria o detentor de cargo eletivo apto a mudar de partido político, sem riscos de perder o seu mandato.

Com a publicação da Lei nº 13.165/2015, e a inserção, no ordenamento jurídico brasileiro, do art. 22-A da Lei nº 9.096/1995, aspectos materiais relativos à fidelidade partidária passaram a, finalmente, ser previstos na legislação ordinária, que passou a tratar, desde então, das hipóteses justificadoras de justa causa para a migração partidária, sem que haja possibilidade da perda do mandato eletivo, pelo mandatário migrante. Assim, como novidade maior, o inciso III do Art. 22-A trouxe a possibilidade de uma janela para a troca de partido por mandatários, durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente (ou seja, abrangendo, portanto, apenas que se encontram em fim de mandato).

Em 18 de fevereiro de 2016, vale destacar, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 91, a dúvida sobre a abrangência da chamada “janela” para troca de partidos foi dirimida: a nova emenda permitiu ao detentor de mandato eletivo, de forma excepcional, desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos 30 (trinta) dias seguintes à promulgação da referida Emenda Constitucional (ou seja, no período de 19 de fevereiro a 19 de março de 2016), sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão. Uma emenda, portanto, puramente casuística, que afrontou o princípio da fidelidade partidária.

Nos incisos I e II, por sua vez, o referido dispositivo (art. 22-A da Lei nº 9.096/1995) permitiu a troca de partido, sem sanção, para aquele que vier a sofrer grave discriminação política pessoal, protagonizada por seu partido político, ou que for vítima de mudança substancial ou desvio reiterado do programa

partidário.<sup>17</sup> Por outro lado, a hipótese até então prevista na resolução nº 22.610/2007, de troca de partido para fundar partido novo por parte do mandatário, sem perda do mandato, não foi reproduzida pela Lei nº 13.165/2015.

Em 2021, com a publicação da Emenda Constitucional nº 111, foi acrescentado ao artigo 17 da Constituição Federal o parágrafo 6º, dispondo que “os Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais e os Vereadores que se desligarem do partido pelo qual tenham sido eleitos perderão o mandato, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei, não computada, em qualquer caso, 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”. Estabeleceu assim, o novo dispositivo constitucional, uma nova hipótese de “justa causa” para a desfiliação partidária sem a imposição das sanções decorrentes da infidelidade partidária, como se observa.

Conforme já destacado, o novo artigo 11-A da Lei dos Partidos Políticos, ao dispor sobre as Federações Partidárias, prevê, em seu parágrafo primeiro, que a essas federações deverão ser aplicadas as regras vigentes de fidelidade partidária. Por outro lado, a fidelidade partidária, de acordo com a legislação em vigor, é um instituto de direito público que vincula o mandatário político (no caso, em virtude da ADI nº 5081, os titulares de mandatos proporcionais, vereadores e deputados) ao seu partido político de origem, em respeito à vontade soberana manifestada pelo eleitor nas urnas, prestigiando-se, assim, um ideário de representatividade política. Isto posto, afinal de contas, qual a solução interpretativa mais adequada à previsão normativa de fidelidade partidária em face das novas federações? Seria possível a um vereador ou deputado filiado a um partido constituinte de uma federação partidária realizar uma migração partidária intra-federativa sem riscos de perda do mandato eletivo?

17. Augusto Aras (*Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade*. 1. ed. p. 505, Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016) define a mudança substancial do programa partidário como sendo “aquela que atinge e subverte a própria natureza ou sistema de ideais em que se sustenta a agremiação, a exemplo do que ocorreria se o partido cristão resolvesse defender o ateísmo, corrompendo a ideia-força que constitui a sua razão de existir”.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegando ao momento das considerações finais deste breve ensaio, respondemos à pergunta central formulada, se seria possível a um deputado ou vereador realizar a migração partidária intrafederativa sem risco de perda de mandato eletivo, em uma nova hipótese implícita de justa causa autorizativa de migração entre partidos políticos no curso de mandato eletivo, comungando que sim, é possível, por um fundamento teleológico inerente ao instituto da Fidelidade Partidária, que ocorra tal migração.

Como destacado ao longo deste trabalho, a Fidelidade Partidária, ao contrário do instituto da disciplina partidária, reveste-se de uma natureza jurídica de direito público, por meio do qual se busca a preservação da representatividade política do eleitor, o qual não pode, em regra, ter a sua soberania distorcida por migrações partidárias que alterem a correlação das forças políticas parlamentares firmadas nas urnas.

A regra geral, portanto, deve ser a vedação à migração partidária de parlamentares no curso dos seus mandatos eletivos, como já assentado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e na legislação em vigor no país.

Exceções, contudo, são possíveis, a exemplo daquelas previstas no artigo 22-A da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), sendo plenamente razoável que, a partir de um esforço hermenêutico, fundamentado na finalidade precípua do instituto da Fidelidade Partidária, a preservação da representatividade política das urnas, prevaleça a tese segundo a qual a migração partidária intrafederativa, pelas características inerentes às Federações Partidárias, instituições que, por 4 (quatro) anos, em quase tudo se assemelham a um partido político, especialmente no que se refere à presença de uma unidade programática e a uma relativa perenidade de funcionamento.

Portanto, não há, efetivamente, um prejuízo à representatividade política das urnas em casos de migração partidária intrafederativa que justifique a aplicação da consequência (ou sanção) de perda do mandato do parlamentar trãnsfuga, devendo esta hipótese, portanto, ser reconhecida como uma hipótese implícita de justa causa apta a afastar o reconhecimento da prática da infidelidade partidária.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária**: efetividade e aplicabilidade. 1. ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016.

BARREIROS NETO, Jaime. **Fidelidade Partidária**. 1. ed. Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2009.

BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

BARREIROS NETO, Jaime. **Reforma partidária no Brasil**: coligações eleitorais, cláusula de barreira e fidelidade partidária. Salvador: JusPodivm, 2018.

CARDOZO, José Carlos. **A fidelidade partidária**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

CARREIRÃO, Yan de Souza; NASCIMENTO, Fernanda Paula do. As coligações nas eleições para o Senado brasileiro (1990/2006). In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira**: perfis e tendências. p. 99-133, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os partidos políticos nas constituições democráticas**: o estatuto constitucional dos partidos políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França. 1. ed. Belo Horizonte: Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos, Imprensa da Universidade Federal de Minas Gerais, 1966.

FLEISCHER, David. A reforma política no Brasil: uma história sem fim (1995-2011). In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; LAVAREDA, Antonio (org.). **A relevância da Ciência Política**: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Jr. Rio de Janeiro: Levan, 2014.

FRUET, Gustavo. Reforma e casuísmo. **Paraná Eleitoral**, Curitiba – PR, n. 38, p. 19-38, out./dez. 2000.

HUME, David. **Ensaio morais, políticos e literários**. (Coleção “Os Pensadores”). Tradução: João Paulo Gomes Monteiro & Armando Mora D’Oliveira. São Paulo – SP: Nova Cultural, 2004.

MARCHETTI, Vitor. O TSE (Tribunal Superior Eleitoral) e a “verticalização” das coligações. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências**. p. 165-185, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010.

MARINHO, Josaphat. Institucionalização e estatuto dos partidos políticos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, p. 03-10, mar. 1966.

MEZZAROBBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

SILVA, Cristiane. **As coligações partidárias e a crise na representação política brasileira**. 1. ed. Caçador-SC: UNIARP, 2011.

SILVA, José Nepomuceno da. **As alianças e coligações partidárias**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SOUSA, Vivaldo. Reeleição de governadores e posicionamento ideológico das coligações eleitorais nas eleições 1998, 2002 e 2006. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (org.). **Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências**. p. 135-164, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2010.

TAVARES, José Antônio Giusti. A mediação dos partidos na democracia representativa brasileira. In: TAVARES, José Antônio Giusti (org.). **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. p. 267-395, Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. (Coleção Brasil 2010, v. 03).

WEFFORT, Francisco Corrêa. **Os clássicos da política**. Vol. 2. 10. ed. São Paulo: Ática, 2000.



# O funcionamento parlamentar das Federações Partidárias no âmbito das Casas legislativas: Uma proposta de interpretação da Lei nº 14.208/2021

Roberto Carlos Martins Pontes\*

\* **PONTES, Roberto Carlos Martins.** Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados da área I - Direito Constitucional, Eleitoral, Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário. Bacharel em Direito (UnB), Especialista em Direito Eleitoral (ESA/OAB/UNICEUB), Mestre em Direito Constitucional (IDP).

**Sumário:**

1. Introdução;
2. A necessária definição de um norte interpretativo para a Lei nº 14.208/2021;
3. Questões sensíveis acerca das federações;
4. Casos específicos da Câmara dos Deputados;
5. Considerações finais;
6. Referências bibliográficas.

**Resumo:**

Este artigo analisa o instituto das federações partidárias e seus efeitos no funcionamento parlamentar das Casas legislativas do Brasil. A partir do exame do ordenamento jurídico-constitucional, buscam-se os fundamentos para se estabelecer um norte interpretativo da Lei nº 14.208/2021, para fins de aplicação da norma sobre federações no âmbito dos parlamentos, em seus diversos níveis. Em muitos casos, não será politicamente viável a modificação dos regimentos internos das Casas e, nesse contexto, a fixação de uma regra geral de interpretação revela-se essencial. Assim, como regra geral, propõe-se a equiparação da bancada da federação à bancada de um único partido político, asseguradas as prerrogativas constitucionais dos partidos integrantes da federação. Além disso, o artigo enfrenta questões sensíveis, ainda em aberto, sobre o tema, tais como a obrigatoriedade do funcionamento imediato da federação, sob liderança única, mesmo antes das eleições, e a possibilidade de constituição de federação no curso da legislatura. Examinam-se, ainda, situações concretas típicas do funcionamento parlamentar da Câmara dos Deputados, considerando as bancadas das federações equiparadas à bancada de um partido político. Por fim, alerta-se para o risco de o Supremo revisitar a decisão provisória de constitucionalidade da Lei nº 14.208/2021, caso o funcionamento parlamentar das federações, na prática, se iguale ao das coligações.

**Palavras-chave:**

Federações Partidárias. Partidos Políticos. Funcionamento Parlamentar. Bancada. Liderança.

## 1. INTRODUÇÃO

Em 12 de agosto de 2021, a Câmara dos Deputados aprovou o projeto de lei nº 2.522, de 2015, oriundo do Senado Federal, e encaminhou a matéria à sanção presidencial. Em 6 de setembro, o Presidente da República, alegando contrariedade ao interesse público, vetou integralmente o projeto aprovado no Congresso Nacional. Entre outros fundamentos, sustentou, nas razões do veto, que, a despeito da boa intenção do legislador, a possibilidade de constituição de federações partidárias seguia na contramão do processo de aprimoramento do sistema representativo inaugurado pela Emenda à Constituição (EC) nº 97, de 2017. Em sessão conjunta, realizada em 28 de setembro, o Congresso Nacional rejeitou o veto de Sua Excelência, transformando a proposição na Lei nº 14.208/2021.

Promulgada a lei, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi provocado para examinar a compatibilidade formal e material da norma com a Constituição Federal, e, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7021, ajuizada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), declarou-a constitucional, alterando tão-somente o prazo final para a constituição das federações. Para tanto, o Supremo, com fundamento no princípio da isonomia, valeu-se da técnica de decisão de interpretação conforme à Constituição para aplicar às federações o mesmo prazo exigido dos partidos políticos para a disputa eleitoral: 6 meses<sup>1</sup> antes do pleito. Apenas para o certame de 2022, esse prazo foi estendido até o dia 31 de maio de 2022.

Entre as muitas dúvidas que decorrem da introdução desse novo instituto em nosso sistema partidário-eleitoral, uma delas sobressai. Referimo-nos ao funcionamento parlamentar das federações. Em outras palavras, como se dará o cotidiano das federações na Câmara dos Deputados, no Senado Federal, na Câmara Legislativa do Distrito Federal, nas vinte e seis Assembleias Legislativas estaduais e nas mais de cinco mil e quinhentas Câmaras Municipais.

Vale lembrar que as distinções das federações em relação às

1. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 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.

coligações proporcionais, especialmente a abrangência nacional e o caráter duradouro da união de partidos, foram decisivas para a declaração provisória de constitucionalidade da norma pelo Supremo, ainda que em termos precários.

Parece-nos claro que, se o funcionamento das federações nos parlamentos do país não se mostrar, na prática, compatível com o ordenamento partidário-eleitoral recentemente reformado (Constituição, leis e regimentos), a Suprema Corte poderá decidir pela inconstitucionalidade da Lei nº 14.208/2021, tendo em vista que sua aplicação prática terá produzido efeitos muito semelhantes aos das coligações proporcionais.

Em outras palavras, se no âmbito das Casas legislativas, os partidos unidos em federação atuarem de forma independente, sob orientação política de lideranças autônomas, sem guardar qualquer relação com o apresentado ao eleitor previamente às eleições – como sempre ocorreu na vigência das coligações –, a lei deverá ser declarada inconstitucional, por violação à vedação constitucional das coligações proporcionais.

Nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo escrutinar as regras relativas às federações partidárias à luz da Constituição, das leis e do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) – aqui tomado como exemplo –, bem como propor uma interpretação que viabilize o funcionamento parlamentar das federações em consonância com o ordenamento jurídico-constitucional.

De início, vale ressaltar que o ideal seria que os regimentos fossem alterados de forma a contemplar o novel instituto e a prestigiar o princípio da segurança jurídica. Contudo, não sendo politicamente viável tal atualização regimental, torna-se imprescindível a fixação de um norte interpretativo para que eventuais dúvidas e perplexidades sejam dirimidas.

Convém ressaltar que a preocupação sobre o impacto das federações no âmbito das Casas legislativas não passou despercebida pelos parlamentares durante a votação do PL nº 2.522/2015, já na presente legislatura. Ilustra bem tal preocupação com a aplicação prática da lei a manifestação do Deputado Paulo Ganime<sup>2</sup>, justamente sobre as alterações regimentais:

2. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Íntegras das sessões**. Câmara dos Deputados, [s.l.], 2022.

3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 56ª LEGISLATURA 89ª SESSÃO (SESSÃO

O SR. PRESIDENTE (Arthur Lira. PP - AL) - Como orienta o NOVO?

O SR. PAULO GANIME (NOVO - RJ. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, não há dúvida de que a federação é muito melhor do que a coligação, principalmente se for aplicado na prática o que se prevê na teoria. **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 ultracoligação. Além disso, há o problema constitucional. Hoje, no nosso entendimento, caso a coligação não seja aprovada no Senado, a federação é inconstitucional. É por isso que o NOVO orienta “não”. Obrigado, Presidente.

Nesse contexto, o presente artigo foi organizado de modo a buscar os fundamentos para o estabelecimento de um norte interpretativo para o funcionamento parlamentar das federações (item 2); no item 3, abordam-se questões sensíveis no tocante à implementação do funcionamento parlamentar das federações e, no item 4, são destacadas algumas situações específicas concernentes ao funcionamento das federações no âmbito da Câmara dos Deputados.

## **2. A NECESSÁRIA DEFINIÇÃO DE UM NORTE INTERPRETATIVO PARA A LEI Nº 14.208/2021**

O contexto político que resultou na aprovação do PL nº 2.522/2015, transformado na Lei nº 14.208/2021, acabou produzindo um texto deveras econômico, para não dizer omissivo em alguns aspectos. É possível que a Câmara dos Deputados até desejasse promover

---

DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA (VIRTUAL)) Em 12 de Agosto de 2021 (Quinta-Feira)

alterações na proposição, mas isso acarretaria o retorno da proposição à Casa iniciadora (Senado Federal) e certamente o transcurso do prazo limite para a produção de efeitos na já eleição de 2022 (CF/88; art. 16) e na legislatura seguinte.

Apesar de algumas omissões, o texto não deixa dúvidas quanto ao sentido correto de sua interpretação, que é o mesmo das reformas recentes, qual seja: a redução da fragmentação partidária e a construção de um sistema político funcional.

Diante desse contexto, é necessário pesquisar nos diversos diplomas os parâmetros que devem nortear a melhor aplicação da lei. Segue, portanto, o arcabouço normativo que conduzirá a uma regra geral.

Em primeiro lugar, vejamos o que dispõe a Constituição Federal com relação ao funcionamento parlamentar. Diz o art. 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**: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm)

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.**

Observe-se que a Constituição estabelece, como preceito aplicado aos partidos políticos, que o funcionamento parlamentar das agremiações deve se dar de acordo com a lei. E assim o faz, corretamente, a Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), alterada pela Lei nº 14.208/2021 (Lei das Federações Partidárias), ao estabelecer 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. (Incluído pela Lei nº 14.208, de 2021)

§ 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.

(...)

Outro aspecto crucial para o objetivo de se estabelecer uma regra geral para nortear o funcionamento das federações é o que dispõe o art. 12 da Lei dos Partidos Políticos, em vigor desde sua redação original. Diz o art. 12:

Art. 12. O partido político funciona, **nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada**, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas desta Lei.

Assim, para dentro da Casa legislativa, o mais adequado, quando se trata de funcionamento parlamentar, é referir-se à **bancada do partido**, e não ao partido em si.

Para fora do Parlamento, em especial sobre o processo eleitoral, a referência mais adequada é ao partido. A Lei das Eleições enfrenta a questão e determina que sejam aplicadas às federações **todas** as regras que regem as atividades dos partidos políticos.

Há, portanto, de acordo com a Constituição e as leis, duas formas de se enxergar um partido político, conforme o espaço em que opera:

- i) **fora** das Casas legislativas, quando atuam como pessoas jurídicas de direito privado, seguindo as normas do processo eleitoral, do direito partidário e das demais questões partidárias internas;
- ii) **dentro** das Casas legislativas, no que diz respeito ao funcionamento parlamentar, quando atuam por meio de sua bancada.

Em síntese, é possível afirmar que há pelo menos duas “lentes” pelas quais deve ser lido o ordenamento relativo aos partidos: a “lente” do processo eleitoral e a “lente” do funcionamento parlamentar.

Do ponto de vista eleitoral, a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) equiparou a federação a um partido político. Diz o art. 6º-A, que é de idêntico teor ao § 8º do art. 11-A da Lei dos Partidos:

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..

O recurso hermenêutico da “equiparação” não representa qualquer inovação no campo da interpretação, inclusive no ramo do direito partidário. Ao tratar de coligações, a Lei das Eleições já as equiparava aos partidos políticos, por exemplo, no que diz respeito ao relacionamento com a Justiça Eleitoral. Diz o § 1º do art. 6º, também da Lei das Eleições:

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**.

A doutrina, aparentemente, segue o mesmo rumo quando trata de federação de partidos. Afirma José Jairo Gomes (GOMES, 2018, p. 135):

**A nova unidade deve funcionar como se fosse um único partido**, podendo, inclusive celebrar coligações majoritárias; ademais, deve ter caráter nacional, ter registrado seu estatuto no TSE e apresentar um programa político comum. Não obstante, os entes que a integram preservam suas personalidades jurídicas.

**No processo eleitoral, são aplicáveis à federação todas as normas regentes das eleições**, tais como as atinentes ao registro de candidaturas, propaganda eleitoral, arrecadação de recursos, acesso aos fundos eleitorais, prestação de contas, etc. De modo que ela **se apresenta aos eleitores como uma só entidade**, sendo os candidatos registrados em seu nome. **Após as eleições, aplicam-se todas as normas que regem o**

**funcionamento paramentar e a fidelidade partidária**, sendo porém, assegurada a identidade e autonomia dos partidos integrantes do consórcio.

Em que pesem os aspectos positivos presentes no instituto da federação de partidos – notadamente o fato de ensejar uma experiência prévia com vistas a eventual fusão ou incorporação – **urge ponderar que se a união ocorrer tão somente durante o processo eleitoral, não haverá diferença substancial entre a federação e a coligação partidária, afigurando-se a primeira como forma de fraude ou burla à proibição de coligação proporcional** prevista no art. 17, § 1º da Constituição (com a redação da EC nº 97/2017). (grifos nossos).

O STF também seguiu o rumo da equiparação quando, sob o fundamento do princípio da isonomia, estabeleceu o mesmo prazo aplicado aos partidos, para que se tornem habilitados para a competição eleitoral, para a constituição das federações.

Além disso, é certo que uma das principais razões que levaram à declaração de constitucionalidade da Lei nº 14.208/2021 pelo STF foi o compromisso de atuação conjunta da federação, sob única liderança, no âmbito do Parlamento. Não fosse esse aspecto, o resultado poderia ser outro.

De fato, esse traço distintivo em relação às coligações foi decisivo no julgamento da ADI nº 7021. Registre-se, por oportuno, a fala do ministro Alexandre de Moraes, em *obter dictum*, quando proferia seu voto no julgamento que ratificou a medida cautelar antes concedida monocraticamente:

(...) aproveito para fazer coro com o que disseram os ministros Luís Roberto Barroso e André Mendonça, [no sentido de] que **qualquer alteração futura que suprima o prazo de quatro anos ou o diminua, será uma inconstitucionalidade superveniente**, porque irá desnaturar totalmente a federação. Aí sim, transformará a federação, retroativamente, em novas coligações.

A grande diferença ou a mais importante [entre as federações e as coligações] é essa união duradoura, por no mínimo quatro anos (...).

**Nesses quatro anos, o funcionamento partidário<sup>3</sup> também**

3. Provavelmente, o ministro quis se referir ao “funcionamento parlamentar”.

**dentro do Congresso Nacional será como se houvesse um único partido, uma única liderança.** Isso é muito importante.

Voltando ao plano normativo, a Câmara dos Deputados, desde 2018, no mesmo contexto de produção de reformas graduais e progressivas, já havia alterado o seu Regimento Interno para adequá-lo à nova norma Constitucional, ao introduzir em nosso ordenamento a cláusula de desempenho. Tal alteração está em plena consonância com o regramento das federações. Diz o art. 9º:

Art. 9º Os Deputados são agrupados por representações partidárias ou de Blocos Parlamentares, **cabendo-lhes escolher o Líder quando a representação atender os requisitos estabelecidos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal.**

(...)

§ 4º **O Partido que não atenda o disposto no caput deste artigo não terá Liderança,** mas poderá indicar um de seus integrantes para expressar a posição do Partido no momento da votação de proposições, ou para fazer uso da palavra, uma vez por semana, por cinco minutos, durante o período destinado às Comunicações de Lideranças.

Dessa forma, se um partido não alcançar o patamar mínimo de votos ou o número de cadeiras fixados na cláusula de desempenho, não terá direito a constituir uma liderança da bancada, perdendo as prerrogativas dela decorrentes. Por outro lado, se decidir por integrar uma federação, não faz qualquer sentido dispor de liderança própria, autônoma e independente. Mesmo os partidos que alcancem, individualmente, as exigências da cláusula, caso venham a integrar uma federação, não devem manter suas lideranças.

Além de todas essas considerações feitas com base na lei e nos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, é importante estar atento também ao sentido normativo das reformas progressivas e graduais que vêm sendo realizadas pelo Congresso Nacional. Cumpre salientar que o objetivo central dessas reformas sempre foi o de reduzir a fragmentação partidária no âmbito das Casas legislativas e, por conseguinte, conferir racionalidade ao sistema político-representativo.

Com efeito, em uma democracia funcional, não é razoável que tantos partidos sejam representados no âmbito do Parlamento.

Isso acaba por comprometer, paradoxalmente, o próprio princípio democrático, e torna quase inviável o processo de negociação para formação de bases parlamentares estáveis para a sustentação política dos governos eleitos.

A nosso ver, a existência de múltiplos partidos fora do Congresso Nacional não traz maiores prejuízos à democracia; ao contrário, prestigia o princípio da livre criação de partidos, consagrado no art. 17 da Constituição. Ora, é papel do sistema eleitoral e de outras regras complementares (cláusula de desempenho, por exemplo) fazer um “filtro” das agremiações existentes para fins de representação no âmbito do Parlamento.

Outro aspecto relevante é o debate sobre possível prejuízo à representatividade das minorias em face das regras que favorecem a concentração partidária. Se por um lado, o ordenamento passou a exigir um patamar mínimo de expressão eleitoral das agremiações, por outro lado ofereceu um caminho para obtenção da representação congressual: as federações partidárias.

Importa insistir que nesse contexto de reformas incrementais e progressivas, qualquer interpretação, seja no campo do processo eleitoral, seja no âmbito do funcionamento parlamentar, deve ser feita com base no propósito central dessas reformas. A bússola interpretativa, portanto, deve apontar sempre no sentido de dar efetividade a essas reformas.

Em síntese, o que se pode extrair de todas essas observações é que, no âmbito das Casas legislativas, as federações devem atuar como uma única bancada, sob liderança única. A regra geral é, pois, a equiparação da bancada da federação à bancada de um partido político.

Devem, no entanto, ser asseguradas aos partidos políticos integrantes da federação, de modo autônomo, as prerrogativas conferidas a tais entidades pela Constituição. Por exemplo: a possibilidade de ajuizamento de mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, ‘a’); a iniciativa de sustação do andamento de ação penal contra parlamentar (art. 53, § 3º); a iniciativa de representação por quebra de decoro (art. 55, § 2º); a iniciativa de denúncia de irregularidades junto ao Tribunal de Contas da União (art. 74, § 2º); a legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade e outras ações de natureza objetiva previstas na Constituição (art. 103, VIII), e a imunidade tributária relativa a impostos sobre renda, serviço e patrimônio (art. 150, VI, ‘c’).

Quanto à possibilidade de equiparação das federações a

blocos parlamentares, à primeira vista não se mostra adequada. A disciplina regimental concernente aos blocos parlamentares é por demais flexível, não sendo essa a melhor alternativa para abrigar os conceitos e princípios exigidos pelo desenho das federações. Atualmente, os blocos parlamentares têm muito mais um papel de “ativo político” nas disputas internas para a eleição da Mesa Diretora do que uma estratégia política de atuação conjunta decorrente de afinidade programática.

A natureza precária e provisória dos blocos parlamentares, cujo desfazimento não implica sanções aos seus integrantes, não condiz com o rigor que deve permear o funcionamento parlamentar das federações.

Nesse contexto, devem os parlamentos optar pela equiparação das federações à bancada de um partido, asseguradas as prerrogativas constitucionais próprias dos partidos. Do contrário, vislumbramos o risco de a decisão pela constitucionalidade da lei ser revisitada pelo Supremo.

Convém registrar, sobre esse último aspecto, a afirmação do relator da ADI 7021, ministro Luís Roberto Barroso:

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. (grifos nossos)

### 3. QUESTÕES SENSÍVEIS ACERCA DAS FEDERAÇÕES

Como dito, o texto da Lei das Federações foi um tanto econômico em disposições, o que deve resultar em certo esforço interpretativo para colmatar as lacunas.

Sem a pretensão de ser exaustivo, apresentam-se a seguir algumas questões que demandam reflexão:

- 1) As federações devem ser aplicadas de imediato nas Casas Legislativas, inclusive nas Câmaras Municipais, tendo em vista o prazo de quatro anos em que devem as

bancadas atuar conjuntamente?

2) Poderiam as federações ser constituídas ou receber novos integrantes logo após as eleições ou no curso da legislatura? Qual o termo inicial a partir do qual poderiam ser constituídas as federações?

3) Deveriam ser consideradas de natureza *interna corporis* as questões relativas à aplicação das regras sobre federações no âmbito das Casas legislativas, de modo a tornar indevida a atuação da jurisdição constitucional?

Em relação à questão nº 1, há alguns aspectos a analisar. Em primeiro lugar, a lei não faz qualquer ressalva à aplicação no âmbito municipal. Tampouco o faz a Resolução do tribunal Superior Eleitoral (TSE). Diz o § 1º do art. 4º da resolução nº 23.670/2021 do TSE:

§ 1º 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.

Uma interpretação literal da regra leva à conclusão de que, sendo o prazo de quatro anos contados das anotações, os partidos devem, de imediato, atuar conjuntamente, mesmo antes do pleito. Essa interpretação tem sua lógica, afinal como os partidos se apresentam unidos ao eleitor, munidos de estatuto e programa únicos, por decisão de seus respectivos órgãos partidários nacionais, por qual razão deveriam ficar isentos da atuação conjunta na sessão legislativa anterior às eleições? Haveria alguma razão plausível para justificar o entendimento de que o funcionamento parlamentar das federações somente seria aplicável na legislatura seguinte às eleições?

Particularmente, não entendemos como imprescindível aos objetivos da norma sobre federações que a aplicação do funcionamento parlamentar seja imediata no âmbito interno das Casas legislativas, sobretudo porque as bancadas atuais não foram eleitas sob a égide das federações. Deixar de impor uma liderança única, de imediato, na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, ou mesmo nos Municípios, não configura burla ou fraude à lei, haja vista que o objetivo maior das federações deve ser observado na legislatura seguinte à sua constituição.

Esse entendimento parece estar de acordo com a visão do

Supremo revelada na confirmação da medida cautelar na ADI 7021, nos termos do voto do relator – ministro Luís Roberto Barroso, cujo trecho é reproduzido a seguir, com destaque para o item “iii”:

19. Em tais condições, a Lei nº 14.208/2021 parece criar incentivos adequados para evitar que a federação partidária proporcional funcione como mera coligação de ocasião, evitando os problemas representativos já descritos. Nessa medida, as federações partidárias se distinguem das antigas coligações proporcionais porque:

(i) são estáveis, ainda que transitórias, com durabilidade de **no mínimo 4 anos (art. 11-A, § 3º, II)**;

(ii) requerem afinidade programática, que permita a formulação de estatuto e de um programa comuns à federação (art. 11-A, §6º, II), e

**(iii) vinculam o funcionamento parlamentar posterior às eleições (art. 11-A, § 1º).**

Parece haver uma contradição entre o que é afirmado pelo relator da ADI 7021 e o disposto na Resolução do TSE. Estaria o ministro relator se referindo aos efeitos da aplicação da cláusula de desempenho? Provavelmente, sim, haja vista que os efeitos da cláusula de desempenho sobre as federações e a constituição de lideranças somente devem ser verificados na legislatura seguinte.

A nosso ver, a contradição é apenas aparente e a afirmação do ministro relator afigura-nos correta. O prazo de quatro anos vincularia a federação quanto aos aspectos externos ao Parlamento. O funcionamento parlamentar somente seria afetado a partir do início da legislatura seguinte. No tocante à aplicação às Câmaras municipais<sup>4</sup>, também a nosso ver, o funcionamento parlamentar somente deveria ser afetado na legislatura seguinte à eleição de 2024. O foco da medida deve ser o novo contexto conformado pela eleição.

De qualquer forma, é forçoso reconhecer que não há regra expressa nesse sentido. Deve caber ao intérprete a tarefa de fundamentar seu entendimento no sentido de que, embora não esteja

4. Em relação à aplicação das federações no âmbito municipal, convém registrar, apenas a título informativo, que a PEC nº 282/2016, que deu origem à EC nº 97/2017, foi aprovada no Senado com três pontos principais: i) a cláusula

expresso na Lei nº 14.208/2021, a não aplicação imediata é a melhor alternativa, seja na Câmara dos Deputados, no Senado Federal, ou nas demais Casas Legislativas.

Dessa forma, respondendo de forma objetiva a resposta à questão nº 1, somos de opinião de que não deve ser forçada a implantação imediata das federações nas Casas legislativas, antes do início da legislatura seguinte ao processo eleitoral de 2022. Nas Câmaras Municipais, deve ser aplicada a disciplina das federações após o pleito de 2024, com reflexos internos nos parlamentos apenas na legislatura seguinte. O prazo de quatro anos, portanto, não seria aplicável *in totum* no que diz respeito ao funcionamento parlamentar, mas apenas ao processo eleitoral externo ao parlamento.

Em relação à primeira parte da questão nº 2, entendemos que não devem ser constituídas federações nas três primeiras sessões legislativas da legislatura, tampouco devem as federações já constituídas receber novos integrantes, pois do contrário restaria configurada uma burla à cláusula de desempenho, regra de estatura constitucional.

Com efeito, não é aceitável que um partido opte por “correr o risco” de cumprir as exigências da cláusula de desempenho no processo eleitoral e, no caso de insucesso, decida pela adesão a uma federação já constituída ou constituir uma nova, passando, assim, a ter direito de acesso aos recursos do Fundo Partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão. Seriam evidentes a burla e o casuísmo.

Aliás, sobre essa questão, convém recuperar trechos dos debates travados no âmbito da Câmara dos Deputados<sup>5</sup>, por

---

de desempenho (com apenas dois degraus); ii) a vedação das coligações proporcionais; e iii) uma detalhada regulamentação das federações partidárias. De fato, o texto aprovado inicialmente pelo Senado incorporava ao corpo da Constituição toda a minudente disciplina sobre federações, sob a justificativa de que seria necessário oferecer, na mesma proposição legislativa, um caminho alternativo aos partidos políticos que corriam o risco de não alcançar as exigências da cláusula de desempenho. A Câmara dos Deputados, no entanto, optou, entre outras modificações efetuadas na referida PEC, por suprimir do texto toda a disciplina sobre federações. A nosso ver, a Câmara agiu acertadamente. Soa-nos realmente temerário inserir no corpo da Constituição um conjunto de regras que disciplinam um instituto tão novo como as federações, de sorte que as prováveis mudanças em tais regras demandariam uma nova Emenda Constitucional.

5. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022.

ocasião da discussão sobre o requerimento de urgência do PL nº 2.522/2015, ainda na legislatura passada, em novembro de 2018. É notória a resistência de boa parte dos partidos à possibilidade de que as federações pudessem ser constituídas após o processo eleitoral:

**O SR. ORLANDO SILVA** (PCdoB - SP. Sem revisão do orador.)

- Sr. Presidente, colegas Deputados e Deputadas, o requerimento de urgência que a maioria dos Líderes deste Plenário assinou versa sobre um projeto de lei votado no Senado e em tramitação na Câmara dos Deputados, para permitir a criação de federações partidárias. (...)

Não se trata de uma proposta de federação que tenha qualquer feito retroativo, como alguns tentam fazer crer, como se fosse uma proposta casuística para atender ao interesse do partido A, B ou C. Portanto, é importante ficar claro, e eu insisto: é um tema que vai regular a relação dos partidos a partir da sanção da lei.

É evidente que nós teremos ganhos para o sistema político, na medida em que nós possamos agrupar, por afinidades programáticas, partidos que disputam ou que disputaram isoladamente as eleições. A criação da federação vai ter um impacto nas próximas eleições: na eleição de 2020, na eleição de 2022, porque a federação vai exigir a permanência do relacionamento desses partidos.

Desse modo, ao inaugurar, no começo de 2019, uma federação partidária, essa federação vai se projetar até a eleição de 2022, dando mais racionalidade ao processo político no Brasil, permitindo uma convergência de forças políticas que tenham identidade. (...)

**O SR. ESPERIDIÃO AMIN** (Bloco/PP - SC. Pela ordem. Sem

revisão do orador.) - Presidente, eu quero dizer, com o maior respeito ao Deputado Orlando Silva, que é um grande parlamentar, e ao seu partido, que, convenhamos, nem houve a diplomação ainda! Não há urgência maior do que a diplomação. Aprovar requerimento de urgência para mudar regra eleitoral da eleição que não terminou é um escárnio. Daqui

---

4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 55ª LEGISLATURA 238ª SESSÃO (SESSÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA) Em 21 de novembro de 2018 (quarta-feira) às 9 horas e 33 minutos

a pouco, vamos pedir urgência para rever a possibilidade de nova coligação. Não terminou a eleição ainda, Deputado Orlando. Vamos acreditar no que nós votamos neste ano ainda. De forma que eu não aceito. Se o meu partido orientar pela urgência, pessoalmente, sou contra. Sou contra a aprovação deste requerimento de urgência, que tem cheiro de golpe.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Maia. DEM - RJ) - Como vota o PSDB?

O SR. MARCUS PESTANA (PSDB - MG. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, eu fui membro das últimas quatro Comissões de Reforma Política. O Deputado Orlando foi um grande interlocutor e merece o nosso respeito. Mas isso é uma desmoralização. **A federação partidária que foi discutida tinha que ser submetida ao crivo da população. A federação partidária tem que ser prévia à eleição, e não um acochambramento a posteriori. Votar isso é desmoralizar a cláusula de desempenho que este Congresso aprovou. Vamos deixar esse tema da federação para a próxima reforma política que inevitavelmente vai ocorrer. Eu era a favor da federação, desde que previamente acordada. Não é um namoro, não é um casamento, é um noivado por 4 anos, mas tem que passar pela opinião, pelo julgamento do eleitorado. Fazer isso a posteriori é desmoralizar a cláusula de desempenho.**

Desculpem-me. O PSDB vota “não”

O SR. DANIEL COELHO (PPS - PE. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, corroborando a posição do Deputado Pestana e também do Deputado Esperidião Amin, quero dizer que é muito evidente que essa medida, no período pós-eleitoral é extremamente inadequada. Nós fizemos um debate sobre reforma política neste plenário. O Deputado Pestana foi preciso ao dizer que não há lógica em se discutir federação depois da eleição. **As federações tinham que ter sido formadas para a eleição. Aí o eleitor iria avaliar essas federações e decidir se poderia haver federações em funcionamento na próxima Legislatura. (...) Então, sem discordar do mérito da questão da federação, mas respeitando a posição do eleitor, nós encaminhamos “não” por considerar inadequada a discussão sobre a federação no período pós-eleitoral** e de forma isolada, sem que se discuta uma reforma política como um todo, porque esse, sim, é o papel que a Câmara dos Deputados vai ter

que cumprir na próxima Legislatura.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Maia. DEM - RJ) - Quero esclarecer ao Plenário que nós não estamos votando a federação para o passado. **Se aprovada a urgência, vamos discutir a federação para o futuro. O resultado desta eleição não terá interferência com a possível aprovação deste projeto. Ninguém está tratando de mudar ou de reorganizar o resultado dessa eleição. A federação poderá valer, se aprovada, para a eleição municipal.** Essa é a minha compreensão, pelo que eu li do texto. Ela só poderá valer para a próxima eleição municipal. Somos a favor da democracia. Nenhum de nós aqui está votando para reorganizar o resultado da eleição de 2018.

O SR. SILVIO COSTA (Bloco/AVANTE - PE. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, é claro que não é do perfil de V.Exa. Quando os Líderes pedem, V.Exa. pauta os projetos para votar. Mas, sinceramente, **eu acho isso um absurdo sem precedentes, porque é para salvar alguns partidos que não atingiram a cláusula de barreira.** (...)

O SR. EDMAR ARRUDA (PSD - PR. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, o PSD também quer orientar “não”. **É muito casuísmo. Nós precisamos obedecer àquilo que nós mesmos aprovamos nesta Câmara. Nós fizemos uma lei e criamos uma cláusula não de barreira, mas de desempenho.** Se o partido, infelizmente, não atingiu o desempenho mínimo, está previsto na legislação o que tem que acontecer. O PSD orienta “não”.

O SR. MARCUS PESTANA (PSDB - MG. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, em nenhum Parlamento do mundo há 30 partidos na Câmara e 22 no Senado. **Essa é uma questão essencial para a governabilidade. Não é verdade que não haverá repercussão em 2019. Partidos que criarem uma federação a posteriori, numa gambiarra que desmoraliza a cláusula de desempenho, terão acesso pela federação, sem passar pelo crivo da sociedade, ao fundo partidário e ao tempo de TV. Então, é um casuísmo, é uma desmoralização.** Vamos discutir. **Eu fui a favor da federação, desde que previamente acordada em convenção nacional e vigorando por 4 anos, como se partido fosse.**

Em que pese ser a redução da fragmentação partidária o objetivo maior da criação da federação partidária, é necessário restringir

sua constituição e a adesão de novos partidos após o processo eleitoral. Como manifestado por parlamentares integrantes da 55ª legislatura, a possibilidade de constituição de federação *a posteriori* atrai a pecha de casuísmo e de burla à cláusula de desempenho. Tal possibilidade, a nosso ver, seria inconstitucional.

Não temos dúvida de que é preferível evitar o risco de casuísmo e manter no Parlamento uma bancada a mais, ainda que esta não tenha alcançado a exigência da cláusula de desempenho do que “acelerar” de forma inadequada o processo de concentração partidária.

Por outro lado, tendo em conta que o objetivo maior das federações é favorecer a concentração partidária, a possibilidade de formação de federações após o período eleitoral merece, *de lege ferenda*, ser examinada com cautela.

Se um partido interessado em integrar uma federação tiver cumprido as exigências da cláusula de desempenho, a princípio, não vislumbramos burla à vontade das urnas. Já a admissão de um partido que não tenha atingido tais exigências, somente seria possível se não houvesse qualquer reflexo para o partido no que se refere ao acesso a recursos do Fundo Partidário e ao direito de antena. Dessa forma, restariam esvaziados os eventuais ganhos casuísticos decorrentes do ingresso de um partido em uma federação em período posterior ao processo eleitoral.

A segunda parte da questão nº 2 respeito ao termo inicial a partir do qual se poderia constituir uma federação, com vista ao processo eleitoral vindouro e à legislatura seguinte.

Registre-se que o texto original da Lei nº 14.208/2021 estabelece como termo final para constituir federações a data limite para a realização das convenções partidárias. É de se supor que o legislador definiu o período de realização das convenções como o intervalo no qual era permitido tal constituição. Ocorre que o Supremo estabeleceu, cautelarmente, com fundamento no princípio da isonomia, que tal prazo deveria ser o mesmo dado aos partidos para habilitação na disputa eleitoral, qual seja, de seis meses antes da eleição. O Supremo não definiu, no entanto, o termo inicial.

A definição de um termo inicial também seria importante para harmonização de prazos, como o da “janela” para a desfiliação partidária, com vista ao novo cenário eleitoral.

Outro aspecto que merece alguma atenção é a possível aplicação de sanções decorrentes de descumprimento do prazo de

quatro anos, em face da extensão do prazo de constituição das federações até 31 de maio de 2022. Nesse contexto, ou os partidos se submetem às sanções ou a federação ficará “congelada” para a legislatura seguinte.

Em síntese, somos pela não aplicação do prazo integral de quatro anos para o funcionamento parlamentar, pela não aplicação imediata da atuação conjunta da federação na última sessão legislativa anterior às eleições, e pela vedação da constituição de federações nas três sessões legislativas seguintes à eleição, salvo se se tratar da adesão de partidos que tenham cumprido as exigências da cláusula de desempenho.

A questão nº 3 põe em exame a natureza da decisão sobre a aplicação da norma sobre federações no âmbito interno das Casas legislativas. Deveriam ser consideradas atos *interna corporis*, ficando a jurisdição constitucional impedida de atuar? Entendemos que não. A depender da forma como for aplicada no âmbito interno, poderá haver uma desnaturação da essência das federações, resultando em uma forte semelhança com as coligações, atraindo a pecha de inconstitucionalidade e, por conseguinte, a atuação da jurisdição constitucional, aliás como deixou claro o STF no julgamento da ADI 7021.

Assim, qualquer decisão das Casas legislativas que venha a flexibilizar o rigor da norma sobre as federações, em especial a que prevê a atuação conjunta, sob liderança única, é sensível, como já dito, e pode acarretar a inconstitucionalidade superveniente da norma.

Essa é a principal razão pela qual defendemos, como norte interpretativo, a equiparação da federação à bancada de um único partido, mantidas as prerrogativas partidárias previstas constitucionalmente.

As decisões administrativas decorrentes da implantação de uma liderança única para as bancadas da federação, por outro lado, devem ser consideradas matéria *interna corporis*, afinal constituem, em essência, matéria relativa à organização interna das Casas legislativas.

#### **4. CASOS ESPECÍFICOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Com a finalidade de melhor explanar, com certo viés prático, a aplicação da regra geral defendida como tese no presente artigo,

qual seja: a equiparação da bancada da federação à bancada de um partido político para fins de funcionamento parlamentar, respeitadas as prerrogativas partidárias previstas na Constituição, selecionamos os seguintes tópicos:

a) Liderança de bancada:

Consoante o art. 9º do RICD, apenas os partidos que atendem as exigências da cláusula de desempenho podem constituir lideranças.

No caso das federações, o líder da bancada deverá concentrar todas as atribuições e prerrogativas regimentais. Não há que se falar, portanto, da figura do líder do partido integrante da federação.

No tocante à possível manutenção de estrutura administrativa da “liderança” ou representação dos partidos integrantes da federação, trata-se de questão *interna corporis*, uma vez que o tema versa sobre a organização interna de órgãos da Casa, sem reflexos para a atuação parlamentar da federação.

b) Eleições da Mesa diretora:

A composição da Mesa Diretora está sujeita ao comando constitucional (art. 58, § 1º) que assegura a observância, tanto quanto possível, da representação proporcional de partidos e blocos integrantes da Casa.

Aplicada a regra geral de equiparação da bancada da federação à bancada de um partido político, o mandamento constitucional se mostra plenamente atendido.

Não se vislumbram embaraços ao processo eleitoral da Mesa Diretora.

c) Observância da proporcionalidade na distribuição de comissões:

Nesse ponto, a equiparação da bancada da federação à bancada de um partido não produzirá qualquer distorção. A “fotografia” da composição da Casa levará em conta a bancada da federação resultante das eleições, como se fosse um partido, e o resultado das urnas será prestigiado durante toda a legislatura.

d) Constituição de blocos

A bancada da federação, uma vez equiparada à bancada de partido, poderá integrar bloco partidário. Se houvesse equiparação a um bloco parlamentar, não haveria tal possibilidade, vez que um bloco não é constituído de sub-blocos, mas de bancadas de partidos.

e) Cotas de destaques:

Conforme dispõe o § 2º do art. 161 do RICD, a bancada da federação terá direito à cota de destaques de forma proporcional ao seu tamanho.

f) Tempo de líder:

Apenas o líder da bancada da federação deve dispor de atribuições e prerrogativas regimentais, não se cogitando de liderança dos partidos que a integram. Não devem ser reconhecidas, do ponto de vista regimental, eventuais “lideranças” de partidos integrantes da federação.

g) Colégio de Líderes

Embora não sejam reconhecidas regimentalmente as “lideranças” dos partidos integrantes da federação, revela-se razoável, nesse ponto específico, admitir a indicação de representantes desses partidos para participar da reunião do Colégio de Líderes, com direito a voz, mas não a voto, tal como ocorre no caso de blocos parlamentares. Não se vislumbra prejuízo à funcionalidade da Casa.

h) Orientação/encaminhamento de votações:

Trata-se de atribuições próprias do líder da bancada. Caberá apenas ao líder da bancada da federação exercê-las.

i) Representação no Conselho de Ética:

Independentemente de integrar uma federação, o partido político tem assegurada pela Constituição a prerrogativa de representar no Conselho de Ética contra parlamentares por quebra de decoro. Da mesma forma, o partido político poderá sustar ação penal contra membro da Casa. O partido também mantém a legitimidade para o ajuizamento no Supremo de ações objetivas acerca da constitucionalidade ou inconstitucionalidade de normas.

## **5. CONCLUSÕES**

O melhor cenário para incorporação das federações no funcionamento parlamentar das Casas legislativas é a alteração dos respectivos regimentos internos. Dessa forma, restaria prestigiada a segurança jurídica e eliminado o risco de decisões casuísticas.

Não sendo politicamente viável a alteração regimental, é fundamental que se estabeleça um norte interpretativo que atenda os princípios constitucionais, legais e regimentais e dê às

federações o tratamento esperado. Não é irrelevante o risco de o Supremo revisitar sua decisão pela constitucionalidade da Lei das Federações, se houver, na prática, uma aproximação do funcionamento das federações ao das coligações.

A nosso ver, tal norte interpretativo deve estar alinhado com os objetivos das reformas recentes: redução da fragmentação partidária e a construção de um sistema representativo racional e funcional.

Dado o norte interpretativo, a tese defendida no presente artigo é a equiparação da bancada da federação à bancada de partido político, resguardada as garantias e prerrogativas partidárias com sede constitucional.

Em relação a outras questões, somos: i) pela não aplicação imediata do funcionamento parlamentar das federações, diferindo sua aplicação para a legislatura seguinte às eleições; ii) pela não aplicação do prazo integral de quatro anos ao funcionamento parlamentar da federação, mas ao processo eleitoral; iii) pela restrição de constituição de federação ou de adesão de partido à federação após a realização das eleições, salvo se os partidos que a criarem, ou o partido candidato a ingressar em uma federação já constituída, tenham superado as exigências da cláusula de desempenho.

Por fim, se a prática revelar que as federações têm um funcionamento similar ao das coligações, estaremos diante de uma norma inconstitucional e de natureza simbólica, cuja característica principal é a de apresentar o Estado como identificado com os valores ou fins por ela prescritos, mas sem produzir qualquer resultado concreto (NEVES, 2007, p. 33).

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Resolução nº 17, de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 15 maio. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 23.670, de 14 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre as federações de partidos políticos. Brasília, DF:

Tribunal Superior Eleitoral, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-670-de-14-de-dezembro-de-2021> Acesso em: 15 maio. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Íntegras das sessões**. Câmara dos Deputados, [s.l.], 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/notas.html>. Acesso em:

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 18. ed. Barueri-SP: Atlas, 2022.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007. (Coleção Justiça e Direito).

# As Federações Partidárias e as Federações Interparlamentares: refêns do subdesenvolvimento partidário

Marcelo Ramos Peregrino Ferreira e  
Orides Mezzaroba\*

\* **PEREGRINO FERREIRA, Marcelo Ramos.** Doutor em Direito (UFSC). Advogado. Membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Autor da obra “Da Democracia de Partidos à Autocracia Judicial: O caso brasileiro no divã”;

**MEZZAROBA, Orides.** Doutor em Direito (UFSC), Professor nos Cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Autor da obra “Teoria Geral do Direito Partidário e Eleitoral”.

**Sumário:**

1. Introdução;
2. A função do sistema eleitoral;
3. A vontade do povo: a falácia de sua existência;
4. A democracia de partidos;
5. O Parlamento brasileiro e as federações interparlamentares;
6. A práxis parlamentar interrompida;
7. Conclusão;
8. Referências bibliográficas.

**Resumo:**

A federação de partidos se apresenta como meio contra o alegado grande número de partidos, em conformidade com a Lei n. 14.208, de 28 de setembro de 2021<sup>1</sup>. O contexto da federação obedece a dois elementos factuais: a crença na diminuição do número de partidos e a sobrevivência desses partidos pequenos. A ideia subjacente ao poder político decorre do fato que as pessoas, com diferentes religiões, opiniões, interesses, precisam coabitar num mesmo espaço territorial, em uma concepção pluralista de sociedade. O conceito de povo e de vontade popular merece ser revisitado. A “vontade do povo” só surge mesmo com a transação dos interesses divergentes. A democracia de partidos pressupõe uma evolução da teoria da representação, uma representação não mais definida pela distinção entre representante/representado, não mais um mandato representativo, mas um mandato partidário, não mais uma democracia representativa, mas uma democracia partidária. O Parlamento brasileiro incorpora a democracia de partidos e isso pode ser corroborado pela maneira como o Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>2</sup> favorece o comportamento partidário agrupado, em detrimento do deputado individualmente considerado. A eficácia dessas federações interparlamentares é afetada pela prática do clientelismo.

**Palavras-chave:**

Democracia de partidos. Federação. Clientelismo. Blocos parlamentares.

1. BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de dezembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. O Tribunal Superior Eleitoral (2021) dispôs sobre o tema na Resolução n. 23.670, de 14 de dezembro de 2021.

2. BRASIL, 2021.

## 1. INTRODUÇÃO

A federação de partidos surge como uma saída possível para o alegado grande número de partidos,<sup>3</sup> em conformidade com a Lei n. 14.208, de 28 de setembro de 2021<sup>4</sup>. Por meio da federação de abrangência nacional, os partidos unem-se e se organizam, constituem programa, estatuto e direção comuns pelo prazo mínimo de 4 (quatro) anos. Ao contrário das coligações, as federações não se encerram quando termina o pleito e se sujeitam às regras do funcionamento parlamentar e à fidelidade partidária. Agem as federações como se fossem um partido: escolha e registro de candidatos, arrecadação e aplicação de recursos, propaganda eleitoral, prestação de contas e rateio dos recursos públicos destinados aos partidos.

A ideia é promover a aglutinação futura desses muitos partidos existentes no país. Esse grande número de partidos impediria a governabilidade e, por conseguinte, é um fator de instabilidade política. Desta forma, um número menor de partidos levaria à negociação parlamentar simplificada, o que afastaria o Executivo também de uma “barganha não republicana” de prebendas, cargos e verbas orçamentares. Emprestar eficiência à ação governamental poderia ser uma conclusão preliminar em favor da governabilidade.

Outro ponto da contextualização é a ideia da federação partidária como consequência e forma de contornar a proibição das coligações em eleições proporcionais ocorrida em 2020, por meio da Emenda Constitucional 97/2017<sup>5</sup>, para salvar os

3. Não se vê, por exemplo, um debate mais aprofundado sobre os *critérios de irrelevância* em relação aos partidos menores, na conhecida lição de Giovanni Sartori. A primeira regra sobre o tema admite a exclusão de um partido sempre que, “no decorrer do tempo, sendo supérfluo, no sentido de não ser nunca necessário a ou integrado em qualquer colisão majoritária possível”, enquanto a segunda cuida da condição de relevância na medida em que o partido tem o potencial de alterar a “direção da competição”. Em suma, partidos sem “potencial de coalisão” e “potencial de chantagem” poderiam ser excluídos do jogo democrático, uma performance a ser analisada ao longo do tempo, é claro. (SARTORI, 1982, p. 147).

4. BRASIL, 1995; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2021.

5. BRASIL, Emenda Constitucional n. 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

pequenos partidos. Volgane de Carvalho e Roberta Gresta sugerem a intensa mobilização dos partidos pequenos, sendo de considerar que tais agremiações inadimplentes encontraram um lar seguro com a possibilidade de federalização do agrupamento de partidos<sup>6</sup>.

O contexto, destarte, aponta duas necessidades antagônicas: a diminuição do número de partidos e a sobrevivência desses partidos pequenos, a serem ceifados pela cláusula de desempenho.

A doutrina tem destacado os principais aspectos da federação de partidos, mas a ideia desse artigo é avaliar a federação de partidos sob outras luzes e marcos teóricos<sup>7</sup>.

Antes, portanto, da análise desse novel instrumento e de suas promessas, faz-se necessário um passo anterior para se poder vislumbrar o cenário do sistema partidário e a adequação do instituto.

## 2. A FUNÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL

A ideia subjacente ao poder político decorre do fato que as pessoas, com diferentes religiões, opiniões e interesses, precisam coabitar num mesmo espaço territorial, acordando num *status vivendi* amplo e global como a única alternativa à violência. Com o fim de que esse *status vivendi* possa ser estabelecido e perpetuado, na dicção de Herman Heller “erigem-se mecanismos

---

do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.

6. “O que levou a essa mobilização, como é notório, foi o empenho de partidos ameaçados pelos efeitos da cláusula de desempenho, que, a partir de 2023, somente assegurará recursos para partidos que obtenham 2% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos ao menos em 1/3 das unidades da Federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma, ou que elejam 11 deputados federais (EC nº 97/2017, art. 3º, parágrafo único, II). Um desempenho mais difícil ser obtido por listas proporcionais ‘puras’, nas quais não é possível contar com ‘puxadores de votos’ dos partidos maiores de uma coligação”. (GRESTA; CARVALHO, 2022, p. 148).

7. BARCELOS, 2022; QUEIROZ, 2022; FALCÃO; PEROLI, 2022; COSTA, 2022; MALDONADO, 2021; GUIMARÃES, 2021; MEDEIROS, 2021; SCHUARTZ, 2021; LAZARI, 2021; SILVA, 2021; HAYASHI; DUARTE, 2021; DONEGÁ, 2021; FRANÇA, 2021; DUARTE, 2022; LEAL, 2022 <https://www.jota.info/eleicoes/federacao-partidaria-entenda-o-que-e-como-sera-usada-02022022>; CASTRO, 2022.

institucionais especiais para aplicar de forma concentrada o poder assim acumulado”.<sup>8</sup>

Por evidente, cuida-se de uma concepção pluralista de sociedade com os seguintes caracteres<sup>9</sup>:

- i) As sociedades são complexas, com “esferas particulares autônomas” que vão do sindicato ao partido político e outras formas menos organizadas;
- ii) Uma sociedade moldada nessa diretriz deve permitir a expressão plural dos múltiplos grupos e camadas sociais para integração política na formação da vontade coletiva;
- iii) Essa concepção de sociedade política, constituída sob influência e participação de setores plurais dessa complexidade, é a “antítese de toda forma de despotismo”.

Nas teorias pluralistas da sociedade, há uma inversão na interpretação do desenvolvimento histórico. Se da sociedade medieval até o Leviatã se tem a concentração do poder, com a sociedade industrial esboroa-se aquela acumulação para desaguar em uma fragmentação do poder central, capaz de afastar a tirania.

Na precisa fórmula de Herman Heller, tem-se o papel fundamental do sistema eleitoral, em conjunção com todos os outros elementos do modelo de convivência assentado na Constituição de 1988, para a convivência em uma sociedade pluralista, em um modelo consensual de democracia, em oposição a um modelo majoritário, como define Arend Lijphart, reafirmado pelas noções de inclusão, negociação e compromisso – uma democracia de negociação.<sup>10</sup>

Essa babel de sentidos e essa diversidade demandam a criação de procedimentos para o surgimento de decisões públicas consideradas legítimas<sup>11</sup> exatamente porque não haverá

8. HELLER, 1996, p. 76.

9. BOBBIO, 1999, p. 15.

10. A autora contrapõe o modelo majoritário, em que as minorias são excluídas do poder, em particular em sociedades marcadamente divididas por questões étnicas, culturais. No modelo majoritário em sociedades pluralistas, “as minorias cujo acesso ao poder é continuamente negado se sentirão excluídas e discriminadas, e deixarão de ser leais ao regime”. (LIJPHART, 2019, p. 55).

11. AMAYA, 2015, p. 31.

unanimidade. É preciso que os vencidos e descrentes conformem-se com os resultados e decisões, pela crença na idoneidade da forma e dos ritos.

A rigor, o que salva o Estado e a sociedade da violência são o seu desenho institucional, os elementos que os integram e a forma como são constituídos: separação de poderes, liberdade de expressão e reunião, eleições livres e periódicas, partidos políticos, dentre outras engrenagens.

Esta é a função mais importante do direito eleitoral e do direito parlamentar, em especial a de permitir que grupos antagônicos se sucedam no poder sem derramamento de sangue, permitindo, ao mesmo tempo, a presença da maior parcela da sociedade possível e a adequação desse pluralismo às necessidades de composição de uma maioria parlamentar, de modo a garantir a governabilidade.

### 3. A VONTADE DO POVO: A FALÁCIA DE SUA EXISTÊNCIA

Em muitas das reformas eleitorais recentes, mesmo aquelas protagonizadas pelo Poder Judiciário na sua valsa com os partidos, como pontuaram Daniel Falcão e Kelvin Peroli<sup>12</sup>, percebe-se uma premissa não declarada: a ideia geral de unidade do povo e de sua vontade.

Essa percepção leva a uma ideia de povo como unidade que possui uma vontade política mui bem delineada, como um dado concreto e *a priori*. E essa vontade pura, não sujeita aos ditames da vida, seria traída por uma elite política que existe no parlamento.

As reformas eleitorais deviam buscar uma saída para o reencontro com a vontade do povo, obstaculizada pela classe política, ou seja, a busca para a melhoria da qualidade da representação política em crise. A percepção de crise da política, pode-se dizer, parece se identificar com a crise da representação.

A crise da representação estaria exatamente nessa traição dos eleitos, em que ao mesmo tempo um povo, pleno de virtudes, é contraposto aos seus representantes, verdadeiros responsáveis pelas vicissitudes do mal funcionamento da política nacional.

A ideia de uma vontade popular preexistente traz soluções equivocadas. Há uma vontade popular perfeitamente delineada

12. FALCÃO; PEROLI, 2022.

e, portanto, cabe ao legislador uma forma e meio de resgatar essa vontade legítima pelos modelos de representação, sistemas eleitorais, formas de candidaturas e demais meios de conformação do poder político. É o meio que está impedindo o florescimento daquele conteúdo virtuoso vindo de um povo idealizado.

Por isso, é preciso contrapor, em primeira mão, a ideia de povo, a partir da visão de Hans Kelsen, para se desnudar o conceito de uma democracia de partidos, porque não é possível compreendê-la sem afastar, de roldão, essa premissa latente.

A unidade do povo somente pode ser entendida como “unidade de ordenação jurídica do Estado reguladora da conduta dos homens sujeitos a ela”.<sup>13</sup> Assevera Hans Kelsen que:

A participação na formação da vontade coletiva é o conteúdo dos chamados direitos políticos. O povo, como conjunto de titulares desses direitos, representa, mesmo em uma democracia radical, apenas um pequeno setor da totalidade dos submetidos à ordenação política, ou seja, povo como objeto de poder.

Em suma, os limites naturais como idade, capacidade mental e moral restringem o conceito de povo em sentido ativo.

A partir daí, Kelsen aborda os partidos políticos como forma de “racionalização do poder”<sup>14</sup> e da impossibilidade da democracia se constituir por meio de cidadãos autônomos, em passagem clássica e contundente, em uma abordagem mais pragmática afastada da ideia da representação fundada na soberania:

É patente que o indivíduo isolado carece por completo de existência política positiva por não poder exercer influência nenhuma efetiva na formação da vontade do Estado, e que, por conseguinte, a democracia só é possível quando os indivíduos, a fim de lograr uma atuação sobre a vontade coletiva, reúnem-se em organizações definidas por diversos fins políticos, de tal maneira que entre indivíduo e Estado se interponham aquelas coletividades que agrupam em forma de partidos políticos as vontades políticas coincidentes dos indivíduos. Assim não se pode duvidar que o descrédito dos

13. KELSEN, 1934, p. 31.

14. KELSEN, 1934, p. 37.

partidos políticos por parte da teoria e doutrina da monarquia constitucional encobria um ataque contra a realização da democracia.

Somente por ofuscação ou dolo pode-se sustentar a possibilidade de democracia sem partidos políticos.

A democracia, necessária e inevitavelmente requer um *Estado de Partidos*.

Hans Kelsen esclarece que a crença em um “ideal de um interesse coletivo superior aos interesses de grupo”, “suprapartidário” “apolítico” é uma ilusão metafísica.

A propósito, a crítica de Carl Schmitt, em 1932, pouco antes da ascensão de Hitler como chanceler em janeiro de 1933, repousava na tirania da maioria parlamentar e nos problemas oriundos dos partidos, cujos interesses mais terrenos perdiam de ver a vontade popular na sua unidade e faleciam em “dignidade de uma assembleia,<sup>15</sup> sendo-lhe aceitável que este poder concentrado se deslocasse do Parlamento para o Presidente do Reich.

Kelsen é enfático ao assentar que a vontade popular deve surgir como “resultante da *transação* de interesses divergentes e a articulação do povo em partidos políticos significa propriamente a criação de condições orgânicas que façam possível aquela transação e permitam a vontade coletiva a orientar-se em uma direção equitativa”.<sup>16</sup>

O papel dos partidos, destarte, seria de prover a vontade estatal<sup>17</sup> e expressar essa vontade, inexistentes como dados *a priori*, como algo a ser revelado por um dirigente supremo, mas construída nesse embate e transação entre as diversas correntes, em uma sociedade complexa permeada por inúmeros e, por vezes, contraditórios interesses.

15. SCHMITT, 2004, p. 94.

16. KELSEN, 1934, p. 43.

17. É preciso esclarecer que, para Kelsen, a vontade estatal não é uma “realidade psíquica”, pois na ordem psicológica só existem vontades individuais. A obrigação de se conduzir de alguma maneira (“conteúdo espiritual de em que consiste a ordem coletiva”) se traduz para a massa como se o Estado quisesse que as pessoas se conduzissem de certa forma: “O imperativo da ordem política se imagina assim como uma vontade estatal personificada. Por conseguinte, a formação da vontade do Estado não significa senão o processo de criação da ordem estatal”. (KELSEN, 1934, p. 58).

Nesta esteira, faz-se necessário aduzir que a tão vulgarizada “vontade do povo” só surge mesmo com a transação dos interesses divergentes, e a inserção dos partidos nas constituições é uma possibilidade de democratizar a formação da vontade coletiva, ao contrário do que se apregoa. Essa vontade é a resultante desse embate no Parlamento e sua expressão mais pura.

Assentada essa necessária e importante premissa do marco teórico da democracia de partidos, pode-se delinear com melhor precisão a democracia de partidos.

#### **4. A DEMOCRACIA DE PARTIDOS**

A democracia de partidos pressupõe uma evolução da teoria da representação, uma representação não mais definida pela distinção entre representante/representado, não mais um mandato representativo, mas um mandato partidário, não mais uma democracia representativa, mas uma democracia partidária.

Nadia Urbinatti, ao contrapor as ideias na linha do tempo, concebe um modelo de parlamentarismo ou o mandato representativo do liberalismo clássico em que a eleição é o meio para inserir pessoas de “confiança” no governo, trazendo consigo, com realce, a individualidade dos candidatos, não ainda unidos por um vínculo político e a relação direta com os colégios eleitorais.

O debate sai dos parlamentos e é monopolizado para o interior dos partidos políticos, isto é, as agremiações passam a exercer uma função primordial no amadurecimento e debate dos temas essenciais da democracia, para depois serem meramente veiculadas por meio de seus representantes nas assembleias como aquela específica vontade partidária.

A democracia de partidos, destarte, etapa posterior do modelo dito parlamentarista, tem como pressupostos, de forma tópica e não exauriente<sup>18</sup>: i) sistema proporcional, para que a maior parte da população esteja devidamente representada e possa colaborar na conformação da vontade estatal; ii) existência de partidos; iii) mandatos partidários; iv) democracia interna dos partidos; v) fidelidade partidária; vi) direito de receber financiamento público e o direito de utilização dos meios de comunicação para a

18. MEZZAROBBA, 2004, p. 182.

propaganda eleitoral; vii) a constitucionalização do partido.<sup>19</sup>

Orides Mezzaroba, por exemplo, aponta a democracia interpartidária como elemento da formação da vontade do partido. Observa-se que, com a alteração do centro de deliberação do Parlamento para o interior dos partidos, o regramento interno – antes visto como um fenômeno insindicável – assume uma importância absolutamente essencial. Segundo ele, são os seguintes direitos que devem estar previstos: i) participação dos membros de forma ou por seus representantes nas convenções e nos órgãos da organização; ii) garantia de voto dos militantes em qualquer decisão e em qualquer nível do partido; iii) garantia de alterações periódicas dos cargos de direção do partido; iv) direito de revogabilidade dos cargos; v) garantia de que os órgãos sempre decidam de forma colegiada; vi) prevalência do princípio majoritário; vii) liberdade de expressão na organização; viii) direito de abandonar o partido; ix) direito de ampla defesa em caso de eventual aplicação de sanções internas; x) direito de informação sobre qualquer assunto de interesse da organização; xi) transparências nas finanças e na contabilidade; xii) inclusão de uma *cláusula de consciência* para os representantes para fins do mandato partidário.<sup>20</sup>

A autonomia partidária, destarte, pode sofrer a sindicabilidade do Poder Judiciário com o alerta de Ezikelly Barros sobre a discricionariedade partidária e seus limites: “Os atos ou normas internas que versem sobre as escolhas políticas tomadas pelas agremiações partidárias que não violam a Constituição Federal, ainda que incômodas ao intérprete – motivadas por um desacordo moral ou político – estão protegidos pelo que se denomina discricionariedade partidária”.<sup>21</sup>

O elemento relevante que afasta os dois modelos, segundo Orides Mezzaroba, é o papel menor do indivíduo como meio essencial para levar adiante a pauta ideológica de cada grei: “os partidos também funcionam como fator decisivo na mediação entre os cidadãos e seus representantes, caso em que estes últimos ficam submetidos ao mandato partidário, ou seja, à vontade única e exclusiva do partido, pois considera-se que a vontade

19. FERREIRA, 2020, p. 120.

20. MEZZAROBA, 2004, p. 184.

21. BARROS, 2021, p. 252.

do indivíduo é inerente à vontade da organização partidária”.

Ora, o partido tem um compromisso, com seus filiados e eleitores, de levar adiante uma determinada pauta ideológica ou posição sobre algum tema e, para o atingimento desses fins, é mais que necessário a união de esforços e a imposição de disciplina partidária dos eleitos. Se cada parlamentar eleito puder, de acordo com sua consciência, votar e atuar no Legislativo, sem levar em conta a pauta partidária, é impossível alcançar os fins assentados no programa do partido.<sup>22</sup>

Afinal de contas, a associação de pessoas em torno de uma agremiação pressupõe o intento de fazer valer ou de influenciar a formação da vontade estatal, sob determinado prisma, o que é impossível com a independência plena de pensamento ou de voto dos mandatários.

Esses modelos teóricos permitem vislumbrar o modelo constitucional com melhor ênfase para as verdadeiras funções desses elementos do desenho institucional do Estado. A bem da verdade, não se pode perder de vista, cuida-se de modelos teóricos que expressam, em linhas gerais, o funcionamento dessas instituições, em especial nas democracias centrais, é dizer: na tardança institucional brasileira esses elementos não podem ser situados em uma linha histórica, como uma evolução, mas, sobretudo, em permanente convívio, em crise, entre o passado e o futuro, juntando aqui e ali elementos contraditórios de modelos desconexos.

22. O Caso da Dep. Tabata (SP) é emblemático sobre o tema e causa espécie a relativização da fidelidade partidária, muito embora houvesse outros elementos capazes de fundamentar a justa causa. Punida pelo descumprimento da posição do PDT sobre a reforma da Previdência com a existência de processo administrativo disciplinar e suspensão por 90 dias, retirada da vice-liderança, a Parlamentar aduziu a grave discriminação pessoal e também a existência de uma carta de compromisso com o Movimento Acredito, cogente para o partido, na sua percepção. Extrai-se do voto do Rel. Min. Sérgio Banhos: “4. No caso dos autos, a justa causa está evidenciada em razão dos seguintes fatos: i) a alteração súbita de regras e orientações intrapartidárias, em quebra das expectativas legítimas decorrentes da carta-compromisso firmada entre o movimento Acredito e o PDT, a fim de inviabilizar absolutamente as pretensões políticas e eleitorais da autora”. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Petição nº 0600637-29.2019.6.00.0000, SP/SP). Com ainda mais ênfase, o caso de Felipe Rigoni mostra o reconhecimento do TSE aos “movimentos cívicos apartidários” e a possibilidade, inclusive, “de as agremiações firmarem acordos com os movimentos cívicos apartidários que excepcionem a incidência de regras estatutárias. Evidentemente, as obrigações assumidas devem respeitar as normas constitucionais e legais que regem os partidos políticos”. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Petição 0600641-66.2019.6.00.0000, Vitória/ES).

A incipiência dos partidos políticos agrega-se agora à complexidade da reunião de infantês partidários sob uma batuta comum, juntos em uma federação, com todas as dificuldades imagináveis nessa quadra de subdesenvolvimento associativo nacional.

## **5. O PARLAMENTO BRASILEIRO E AS FEDERAÇÕES INTERPARLAMENTARES**

O Parlamento brasileiro incorpora a democracia de partidos e isso pode ser corroborado pela maneira como o Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>23</sup> favorece o comportamento partidário agrupado, em detrimento do deputado individualmente considerado, ressaltando um aspecto curial da democracia de partidos: a sobreposição da vontade partidária sobre a manifestação isolada do parlamentar.

Os muitos partidos existentes são diluídos na sua diversidade pela necessária reunião dessas greis em outros formatos coletivos no âmago do Parlamento.

Basta então uma olhadela no funcionamento parlamentar para se verificar um esforço regimental em concentração daquelas vontades partidárias logo no início do regimento interno. Há uma determinação de agrupamento das representações partidárias ou blocos parlamentares já no artigo 9º:

Art. 9º Os Deputados são agrupados por representações partidárias ou de Blocos Parlamentares, cabendo-lhes escolher o Líder quando a representação atender os requisitos estabelecidos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal.

Esses blocos parlamentares serão assim as representações *de dois ou mais partidos*, constituídos por deliberação das respectivas bancadas, sob uma liderança comum (art. 12, RI). Curioso é que a federação partidária mimetiza a própria definição do bloco em seu artigo 11,<sup>24</sup> ao ser conceituada como a reunião *de dois ou*

23. BRASIL, 2021.

24. Dispõe a Lei n. 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° 14.208, de 2021)”. (BRASIL, 1995).

*mais partidos*. Deste modo, os blocos são associações de associações em busca de simplificação do funcionamento parlamentar – unidos por algum consenso, sem os liames legais da federação, com suas amarras e sanções, mas representam um esforço na mesma direção da redução da fragmentação partidária.

Este traço é muito significativo porque assenta o ritmo e a forma do regramento das coisas do Parlamento, deslocando partidos e deputados individuais sob o pálio de grupamentos ainda maiores como os blocos parlamentares, verdadeiras federações de partidos na dinâmica interparlamentar. Observa-se que o deputado considerado individualmente só vai aparecer lá no art. 226 do Regimento Interno<sup>25</sup>, demonstrando-se um aspecto muito prático dos modelos teóricos apresentados, dada a irrelevância atribuída à singularidade do parlamentar.

Na atual legislatura, três blocos parlamentares foram formalizados na Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados: i) bloco governista, com 301 deputados, composto por: PSL (52), PP (38), PSD (35), MDB (34), PR (33), PRB (30), DEM (29), PSDB (29), PTB (10), PSC (8) e PMN (3); ii) o segundo maior bloco tem 105 deputados e é composto por PDT (28), Pode (17), Solidariedade (13), PCdoB (10), Patri (9), PPS (8), Pros (8), Avante (7), PV (4) e Democracia Cristã (1); e iii) finalmente, o bloco de oposição, com 97 deputados, integrado por PT (54), PSB (32), Psol (10) e Rede (1), sendo que dois partidos não integram nenhum bloco: Novo (8) e PTC (2)<sup>26</sup> (Figura 1).

Vê-se a grande miríade de partidos políticos com representação no Congresso Nacional ser reduzida, para fins de funcionamento parlamentar, em apenas 3 (três) federações interparlamentares ou blocos parlamentares, ademais dos 8 (oito) parlamentares do Novo e 2 (dois) do PTC.

Além disso, há a formação de grupamentos interpartidários a partir de sua composição numérica e também pela relação com o governo. Surgem a Maioria e a Minoria (“representação imediatamente inferior que, em relação ao Governo, expresse posição diversa da Maioria”, art. 13)<sup>27</sup> da Câmara dos Deputados com fins de atuação parlamentar.

25. BRASIL, 2021.

26. AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2019.

27. BRASIL, 2021.



## OS BLOCOS PARTIDÁRIOS DA CÂMARA

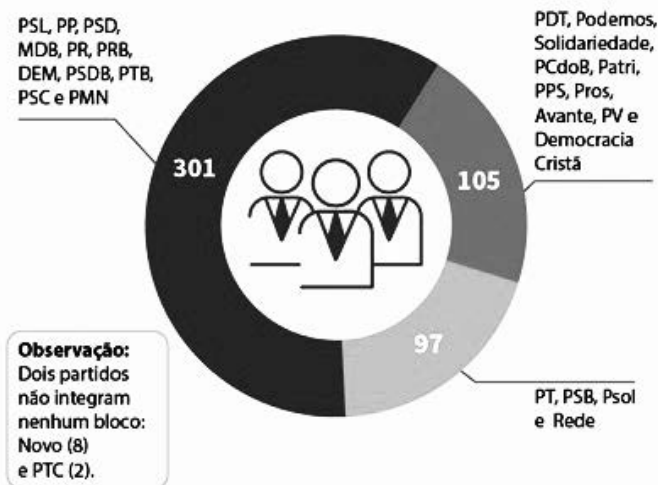


Figura 1. Blocos partidários da Câmara.  
Fonte: Agência Câmara Notícias (2019).

Outro aspecto relevante é a existência do chamado líder. Sua extensa gama de prerrogativas parlamentares destoa da existência individual do deputado, porquanto pode ele participar da reunião de qualquer comissão, inscrever membro de sua bancada para as comunicações parlamentares, encaminhar votação e orientar a sua bancada, indicar o membro para compor as Comissões e mesmo substituí-lo a qualquer tempo, além de registrar os candidatos do Partido ou Bloco Parlamentar para concorrer aos cargos da Mesa (art. 10).<sup>28</sup> O líder será, grosso modo, o intérprete dessa federação interparlamentar e sua concreta existência nos atos do Legislativo.

A dissecação do regimento aponta ainda o Parlamento dos Parlamentares, o conhecido Colégio de Líderes, em que os mais

28. BRASIL, 2021.

proeminentes deputados são escolhidos por suas bancadas de acordo com sua posição em relação ao governo e ao número de parlamentares, isto é, Maioria, Minoria, Partidos e Blocos parlamentares. Relevante anotar que os partidos isolados, por meio de seus líderes, muito embora integrem o Colégio de Líderes não tem direito a voto, certamente como um estímulo à composição e inserção em um dos blocos (art. 20, §1º).

O Colégio de Líderes é uma tradição do Parlamento e tem, ao longo da história recente, aprovado um sem número de proposições legislativas por meio do chamado “acordo de líderes”, como a deliberação para a votação do orçamento<sup>29</sup>, decisão sobre os vetos presidenciais<sup>30</sup>, a votação da reforma política<sup>31</sup>, dentre muitos outros. Aliás, nem todas as votações do Congresso Nacional perpassam o Plenário da Câmara de Deputados, o que inviabilizaria a própria atuação do Parlamento nacional. As matérias saem das comissões e, também por meio dos acordos de líderes, são inseridas na pauta de votação. A ideia de blocos parlamentares e Colégio de Líderes transforma os 33 partidos (o último foi União Brasil, em 08.02.22) em universalidades menores e diminui a fragmentação.<sup>32</sup>

Finalmente, outros dois atores merecem ser lembrados como instituições importantes: a Mesa da Câmara e sua Presidência.

## **6. A PRÁXIS PARLAMENTAR INTERROMPIDA**

Uma análise dos dispositivos regimentais atinentes demonstra alguma fragilidade na tese da impossibilidade da governabilidade em razão do número de partidos, porque todos aqueles entes não participarão direta e individualmente, a se julgar pelo funcionamento parlamentar regrado das decisões do Parlamento.

Neste diapasão, olhando o Parlamento não pelo número de partidos, mas pelos atores que o Regimento Interno reúne em federações interparlamentares — Maioria, Minoria, Colégio de

29. AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2021.

30. NEIVA, 2021.

31. AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS, 2012.

32. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2022.

Líderes —, pode-se afirmar que esse quantitativo não tem relevância no chão da fábrica parlamentar como um óbice à estabilidade ou à governabilidade.

Deste modo, qual a razão efetiva para a ânsia da efetiva diminuição do número de partidos com a bandeira desfraldada da ingovernabilidade? De fato, um número menor de atores pode facilitar a tramitação das proposições legislativas. São menos pessoas a serem convencidas, menos transação parlamentar com o Executivo. As variáveis são reduzidas.

Há, entretanto, uma hipótese. A derriboção da eficácia dessas federações interparlamentares pela força do governo estatal, da velha forma preponderante no Brasil, como ensina Raymundo Faoro: “[...] o chefe provê, tutela os interesses particulares, concede benefícios e incentivos, distribui mercês e cargos, dele se espera que se faça justiça sem atenção as normas objetivas e impessoais. No soberano concentram-se todas as esperanças, de pobres e ricos, porque o Estado reflete o polo condutor da sociedade. O súdito quer a proteção, não participar da vontade coletiva, proteção aos desvalidos e aos produtores de riquezas, na ambiguidade essencial ao tipo de domínio”.<sup>33</sup>

A partir da eleição do Dep. Severino Cavalcanti, segundo Nelson Jobim,<sup>34</sup> o colégio foi esvaziado e a Presidência ganhou poderes diretos sem a intermediação do colégio de líderes. Jorge Bornhausen vê essa eleição e a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a cláusula de desempenho como a derrocada da reforma política acordada com as lideranças,<sup>35</sup> sendo o prenúncio do acirramento do clientelismo com a Presidência da Câmara, obrigada a lidar diretamente com os pleitos dos parlamentares.

33. FAORO, 1991, p. 741.

34. O ex-Ministro Nelson Jobim lançou essa plausível narrativa, em *webinar* promovida pela Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SP, em 30 de julho de 2021, intitulada “O Processo Democrático Brasileiro”, organizado pelo Pres. da Comissão de Direito Eleitoral, Hélio Silveira, com participação de Stella Bruna, Maíra Recchia, Ricardo Pentead, seu Vice Pres. da Seccional Ricardo Toledo Santos Filho, Tais Gasparian e Marcelo Peregrino Ferreira. (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2021).

35. Em entrevista ao autor, em janeiro de 2018, o ex-senador Jorge Bornhausen afirmou que os partidos já estavam se alinhando ao novo modelo legal da cláusula de desempenho, tendo sido firmado entre o seu PFL, Roberto Freire (Pres. do PPS), Michel Temer (Pres. do PMDB) e José Aníbal (Pres. PSDB) um acordo

O Colégio de Líderes funcionava como um anteparo dos 500 deputados. O deputado buscava seu líder que intermediava as pretensões junto à Presidência e à mesa, outras duas instituições parlamentares. O acordo de líderes assumia uma relevância enorme no funcionamento do Parlamento e se fixava como um fiador da estabilidade e da governabilidade. Esse instrumento teria perdido em importância, na medida da relação direta entre Presidência e deputados.

Noutra dimensão, para o ex-Min. Jobim, o dissenso absorvido antes pelo anteparo do Colégio de Líderes é repassado ao Poder Judiciário, aumentando a intervenção do Supremo Tribunal Federal sobre as pautas legislativas mais controversas.

## 7. CONCLUSÃO

A federação, como visto, nasce da tensão entre a limitação do número de partidos e a sobrevivência das pequenas agremiações, incapazes de cumprimento da cláusula de desempenho.

A diminuição de número de partidos pode, em princípio, solapar a necessidade de participação das diferentes camadas sociais em uma sociedade complexa, enfraquecendo a própria noção da representação. Haverá sempre interesses minoritários na condição de inadimplência das cláusulas de desempenho, mas que necessitam de integração política.

A participação política e a expressão desses múltiplos interesses e visões, aliás, é marco de uma concepção pluralista de

---

para aprovação de uma reforma eleitoral que basicamente continha: proibição das coligações nas eleições proporcionais; fortalecimento da fidelidade partidária; criação da federação de partidos e introdução da lista fechada. A decisão do STF de afastar a cláusula de desempenho sobre o tema permitiu a explosão de partidos e o incremento das “legendas de aluguel”. A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1351 foi distribuída em 28 de setembro de 1995 ao Min. Marco Aurélio e só foi julgada no ano de 2006. Nesse ano, o Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, declarou a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995: “artigo 13; a expressão “obedecendo aos seguintes critérios”, contida no *caput* do artigo 41; incisos I e II do mesmo artigo 41; artigo 48; a expressão “que atenda ao disposto no art. 13”, contida no *caput* do artigo 49, com redução de texto; *caput* dos artigos 56 e 57, com interpretação que elimina de tais dispositivos as limitações temporais neles constantes, até que sobrevenha disposição legislativa a respeito; e a expressão “no art. 13”, constante no inciso II do artigo 57. Também por unanimidade, julgou improcedente a ação no que se refere ao inciso II do artigo 56.

sociedade e escolha própria da Constituição Federal ao abraçar-se ao conceito de pluralismo.

A federação, nada obstante a clara previsão de preservação da identidade e da autonomia dos partidos (art. 11-a, §2º, da lei de regência), tende a fazer desaparecer as agremiações menores. A mera diminuição do número de partidos, fundada tanto na necessidade de governabilidade como no sofisma da vontade popular conspurcada pela política, não parece entregar a promessa de maior estabilidade ou de diminuição da transação no Parlamento.

O estágio de subdesenvolvimento partidário nacional permite afirmar que os partidos no Brasil carecem de instrumentos para fazerem valer a disciplina e a fidelidade, e um partido, por isso mesmo, não necessariamente espelha uma só voz. Ao contrário, as vozes são dos deputados eleitos e até dos movimentos cívicos apartidários sobre os quais pouco se sabe e controle não há, apesar da simpatia de sua concepção voltada para valores importantes como a defesa da educação.

Na convivência desses modelos teóricos no desenvolvimento tardio nacional, elementos muito claros do mandato representativo do liberalismo clássico pedem passagem no cenário onde reina, pela Constituição de 1988, a democracia de partidos. Essa confusão, expressa nos grandes conflitos sobre a perda de mandato por infidelidade partidária e nas migrações intrapartidárias, por exemplo, vai crescer em dificuldade prática a sobrevivência da federação, à míngua da própria existência do ente federado como um verdadeiro partido político.

O Parlamento já possui mecanismos de agregação partidária: as federações interpartidárias regimentais que compõem os blocos parlamentares em número de 3 (três) no início desta Legislatura, a Maioria, a Minoria, o Colégio de Líderes, e são a prova cabal de que a diminuição do número de atores não terá uma grande consequência senão a de ilusoriamente salvar os pequenos partidos, para serem engolidos pelos partidos maiores na dinâmica posterior do funcionamento da federação.

Nessa direção, a federação de partidos não é apenas um duplo engodo. É irrelevante no horizonte sério das possibilidades de melhoria do processo legislativo, porque o número de partidos não parece ter tanta relevância para a governabilidade e estabilidade quanto os ajustes do funcionamento parlamentar, da existência de cláusula de desempenho, disciplina e fidelidade partidária, dentre outras tantas variáveis.

Essas alterações formais prescindem da dura realidade da limitação da lei para alterar a qualidade do Legislativo e das escolhas do povo. A panaceia do dia merece ser confrontada com os elementos históricos da sociedade brasileira, fundada no patrimonialismo, no clientelismo, em que políticos e eleitores são a face da mesma moeda.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. Com acordo de líderes, reforma política entra em pauta na próxima semana. **Política e Administração Pública**, Brasília, 05 dez. 2012. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/391306-com-acordo-de-lideres-reforma-politica-entra-em-pauta-na-proxima-semana>. Acesso em: 12 maio 2022.

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. Líderes do governo e da oposição fecham acordo para votar Orçamento. **Política e Administração Pública**, Brasília, 25 mar. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/740139-lideres-do-governo-e-da-oposicao-fecham-acordo-para-votar-orcamento>. Acesso em: 12 maio 2022.

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. Três blocos parlamentares são formalizados na Câmara dos Deputados. **Política e Administração Pública**, Brasília, 01 fev. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/551176-tres-blocos-parlamentares-sao-formalizados-na-camara-dos-deputados/>. Acesso em: 11 maio 2022.

AMAYA, Jorge. **Democracia y minoria política**. Buenos Aires: Astrea, 2015.

BARCELOS, Guilherme. Federação partidária e fidelidade partidária: uma discussão necessária. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 12 maio 2022. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-12/guilherme-barcelos-federacao-partidaria-fidelidade-partidaria>. Acesso em: 13 maio 2022.

BARROS, Ezekelly. **Autonomia Partidária: uma teoria geral**. São Paulo: Almedina, 2021.

BOBBIO, Norberto. O que é o Pluralismo? *In*: BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. Tradução de João Ferreira. Revisão técnica Gilson César Cardoso. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: atualizado até a Resolução nº 21, de 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 11 jan. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm). Acesso em: 11 maio 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.096**, de 19 de dezembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm). Acesso em: 11 jan. 2022.

CASTRO, Juliana. PT, PCdoB e PV registram federação partidária. **JOTA**, São Paulo, 18 abr. 2022. Eleições 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/eleicoes/pt-pcdob-e-pv-registram-federacao-partidaria-18042022>. Acesso em: 13 maio 2022.

COSTA, Anna Graziella Santana Neiva. Federações partidárias: a joint venture do mundo do direito eleitoral? **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 31 jan. 2022. Direito Eleitoral. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-31/direito-eleitoral-federacoes-partidarias-joint-venture-mundo-direito-eleitoral>. Acesso em: 13 maio 2022.

DONEGÁ, Luis Victor Tebar. Sobre a federação de partidos políticos no Parlamento brasileiro. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 25 jun. 2021. Opinião. Disponível em: <https://www>.

conjur.com.br/2021-jun-25/donega-federacao-partidos-politicos-parlamento. Acesso em: 13 maio 2022.

DUARTE, Eduardo Damian. Federação partidária: entenda o que é e como será usada nas eleições. **JOTA**, São Paulo, 02 fev. 2022. Wikijota. Disponível em: <https://www.jota.info/eleicoes/federacao-partidaria-entenda-o-que-e-como-sera-usada-02022022>. Acesso em: 13 maio 2022.

FALCÃO, Daniel; PEROLI, Kelvin. Balé à brasileira: das coligações à federação em eleições proporcionais. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 31 jan. 2022. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-31/falcao-peroli-coligacoes-federacao-eleicoes-proporcionais>. Acesso em: 13 abr. 2022.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1991.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **Da Democracia de Partidos à Autocracia Judicial: o caso brasileiro no divã**. Florianópolis: Habitus, 2020.

FRANÇA, Carlos Cerdeira Frota de. Federação de partidos é boia de salvação para pequenas e médias legendas. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 25 jun. 2021. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-25/frota-federacao-partidos-salvar-pequenas-medias-legendas>. Acesso em: 13 maio 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**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 143-167, jan./abr. 2022, p. 148.

GUIMARÃES, Luís Gustavo F. A inconstitucionalidade das federações partidárias. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 21 nov. 2021. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-21/guimaraes-inconstitucionalidade-federacoes-partidarias>. Acesso em: 13 maio 2022.

HAYASHI, Renato; DUARTE, Pietro. Vamos falar sobre federação partidária e seus reflexos nas eleições de 2022. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 22 jul. 2021. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-22/hayashi-duarte-federacao-partidaria-reflexos-2022>. Acesso em: 13 maio 2022.

HELLER, Hermann. **El Sentido de La Política y otros Ensayos**. Traducción de Maximiliano Hernández Marcos y Encarnación Vela Sanchez. Valencia: Pre-texto, 1996.

KELSEN, Hans. **Esencia y valor de la democracia**. Trad. de R. Luengo Tapia e L. Legaz y Lacambra. Barcelona: Guadarrama, 1934.

LAZARI, Lucas. Federações partidárias fortalecem o regime democrático. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 27 set. 2021. Direito Eleitoral. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-27/direito-eleitoral-federacoes-partidarias-fortalecem-regime-democratico>. Acesso em: 13 maio 2022.

LEAL, Roger Stiefelmann. Equiparações normativas e federações partidárias. **JOTA**, São Paulo, 11 mar. 2022. Política. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/federacoes-partidarias-e-equiparacoes-normativas-11032022>. Acesso em: 13 maio 2022.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 países**. Tradução Vera Caputo. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

MALDONADO, Helio. Federação de partidos e a institucionalização do presidencialismo de coalizão. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 20 dez. 2021. Direito Eleitoral. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-20/federacao-partidos-presidencialismo-coalizao>. Acesso em: 13 maio 2022.

MEDEIROS, Isaac Kofi. O que são federações partidárias e como elas podem impactar as eleições. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 10 out. 2021. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-10/medeiros-federacoes-partidarias-impacto-eleicoes>. Acesso em: 13 maio 2022.

MEZZAROBBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

NEIVA, Lucas. Decisão sobre vetos na Câmara seguiu acordo da Reunião de Líderes. **Congresso em Foco**, Brasília, 27 set. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/decisao-sobre-vetos-na-camara-seguiu-acordo-da-reuniao-de-lideres>. Acesso em 12/05/2022.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SP. **O Processo Democrático Brasileiro** [Conferência online]. 30 jul. 2021. Disponível em: <https://youtu.be/60LdvoVCLS4>. Acesso em: 12 maio 2022.

QUEIROZ, Marcos. Federações partidárias: horizonte incerto. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 10 fev. 2022. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-10/marcos-queiroz-federacoes-partidarias-horizonte-incerto>. Acesso em: 13 maio 2022.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Ed. brasileira rev. e ampl. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

SCHMITT, Carl. **Legality and Legitimacy**. Traduzido por Jeffrey Seitzer. Durham, NC: Duke University Press, 2004.

SCHUARTZ, Rafael Xavier. A nova Lei de Federações Partidárias e a mutação programática extemporânea. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 07 out. 2021. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-07/rafael-schuartz-lei-federacoes-partidarias>. Acesso em: 13 maio 2022.

SILVA, Ademar José P. da; FAGUNDES, Diógenes de Abreu; PISTORELLO, Nathália Nascimento P. Instituição das federações de partidos pode mudar cenário político-eleitoral. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 17 ago. 2021. Opinião. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-17/opiniao-federacoes-partidos-podem-mudar-cenario-politico>. Acesso em: 13 maio 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Partidos políticos registrados no TSE**. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>. Acesso em: 12 maio 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Petição 0600641-66.2019.6.00.0000 Vitória/ES**. Relator: Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Requerente: Felipe Rigoni Lopes. Requerido: Partido Socialista Brasileiro (PSB) - Nacional. [2020].

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Petição 06006372920196000000 São Paulo/SP**. Relator: Min. Sérgio Silveira Banhos, 10 dez. 2019. Diário de justiça eletrônico, n. 239, 12 dez. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Secretaria de Gestão da Informação. Coordenadoria de Jurisprudência. Seção de Legislação. **Resolução 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: 11 maio 2022.

# Sistemas eleitoral, de governo e partidário: uma visão integrada da dinâmica, dificuldades e potencialidades

Filomeno Moraes\*

\* **MORAES, Filomeno.** Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Livre-docente em Ciência Política pela Universidade Estadual do Ceará. Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Realizou estágio pós-doutoral na Universidade de Valência (Espanha). É autor do livro *Estado, constituição e instituições políticas: aproximações a propósito da reforma política brasileira* (Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021) e coorganizador das coletâneas *Justiça Eleitoral, controle de eleições e soberania popular* (Curitiba: Íthala, 2016) e *Fazendo valer as regras do jogo: contornos eleitorais e partidários, instituições e democracia* (Fortaleza: Edições UFC, 2019).

**Sumário:**

1. Introdução;
2. O sistema eleitoral;
3. O sistema de governo;
4. O sistema partidário;
5. O eterno retorno da reforma política;
6. Considerações finais;
7. Referências bibliográficas.

**Resumo:**

O texto quer proporcionar uma visão integrada dos sistemas eleitoral, de governo e partidário, privilegiando a dinâmica, as dificuldades e as potencialidades das estruturas e dos processos do sistema político, nomeadamente sob a ordem constitucional inaugurada em 1988. Em relação à matéria, encarece que, do ponto de vista político-constitucional, pelo menos três eixos de problemas surgiram ou se agravaram no *annus terribilis* de 2021, espreado-se pelo ano em curso. Em primeiro lugar, a constante tensão institucional que tem como epicentro a presidência da República, no sentido da relativização da letra constitucional e da práxis democrática, com o renitente ataque especulativo contra a probidade da contabilidade eleitoral, com alegações de que a última eleição presidencial foi fraudada e, se não houver voto impresso, fraudulento será o resultado da próxima eleição presidencial. O segundo eixo diz respeito ao papel do presidente da República na prática político-constitucional. O terceiro eixo é o atitudinal e diz respeito à aderência ao texto constitucional vigente, respeitando devidamente os princípios do Estado de Direito, republicano e democrático. O texto também salienta que as instituições representativas – presidencialismo, sistema proporcional de lista aberta e multipartidarismo – não constituem obstáculos para o funcionamento a contento do sistema político e da vida democrática, pelo que o escopo de qualquer reforma política deverá dar-se pelas margens de tais instituições.\*

**Palavras-chave:**

Sistema eleitoral; sistema de governo; sistema partidário; federação de partidos; reforma política. Presidencialismo de Coalizão. Sistema de Governo.

\*. O presente texto é uma versão revista, atualizada e aumentada do Capítulo 2 do meu *Estado, constituição e instituições políticas: aproximações a propósito da reforma política brasileira* (Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021), a que se juntam as considerações contidas em MORAES, Filomeno. *Distritão e semipresidencialismo: alguns contrapontos*. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 24 jul. 2021.

Equilibrar um grande Estado ou sociedade [...] é um trabalho tão difícil que nenhum engenho humano pode levá-lo adiante mediante o mero uso da razão e da reflexão. O juízo de muitos deve colaborar neste trabalho. A experiência deve guiar o seu labor, o tempo deve aperfeiçoá-lo e a percepção dos inconvenientes deve corrigir os inevitáveis erros [...]

**David Hume**

## **1 INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal de 1988<sup>1</sup> reafirmou o arranjo institucional que se desenvolve no país desde o final do século de XIX, a saber, república, federalismo, bicameralismo eletivo e periódico, tripartição de poderes e, decorrente da Revolução de 1930, proporcionalismo. Como sistema eleitoral, adotou as diretrizes que marcam a matéria a partir da CF/1946, e, como sistema de governo, reiterou o presidencialismo, que existe no país desde o alvorecer da República, exceto entre os anos de 1961 e 1963, além de editar a principiologia do multipartidarismo.

Com a debilitação do governo militar e a busca de parâmetros democráticos, nas décadas de 1970 e 1980, o país conquistou a cidadania política e a institucionalização de uma democracia eleitoral. Coroada com a promulgação da CF/1988, a recuperação ou inauguração de franquias eleitorais transmutaram o processo político em algo bastante distinto do restante da história do país, sensivelmente marcada pela restrição à cidadania eleitoral e por diversos fatores que não incentivavam a sua manifestação. É um longo caminho que vai do *rotten system* do Império e da República Velha à previsão constitucional, como cláusula pétreia, do “voto direto, secreto, universal e periódico”. Por sua vez, os constituintes de 1987/1988 estiveram bem cientes dos problemas da relação Executivo-Legislativo sob a égide da CF/1946, com a crise de paralisia decisória que, entre outros fatores, ocasionou, em 1964, o desenlace *manu militari* do experimento democrático em curso.<sup>2</sup>

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, 1988.

2. Cf. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986; SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Crise e castigo: partidos e gerais na política brasileira*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro, Luperj, 1987.

## 2. O SISTEMA ELEITORAL

Sistema eleitoral é um conjunto de normas para aferir votos e transformá-los em poder político, contido em cadeiras parlamentares e cargos administrativos.<sup>3</sup> Por precaução, cumpre afirmar que, como parte do sistema político, ou do arranjo institucional de que participam o sistema partidário, o sistema de governo, o bicameralismo e a forma de Estado, o isolamento do sistema eleitoral dá-se neste momento apenas para fins conceituais.

De modo geral, podem classificar-se os sistemas eleitorais com base no princípio majoritário e no princípio proporcional, a partir de que se distribui uma miríade de formulações. No que concerne ao sistema majoritário, o resultado dá-se por maioria simples, dois turnos ou voto alternativo. O sistema proporcional comporta o voto único transferível e o voto em lista. Podem combinar-se os dois sistemas num sistema misto, com características majoritárias e proporcionais.

Em 1979, iniciava-se um longo processo de elaboração de normatividade partidário-eleitoral, o qual chegou ao ápice com a CF/1988. Se tal processo começara como um dos itens da agenda de reformas que o próprio regime autoritário empreendia, portanto, vinculada ao seu cronograma *lento, gradual e seguro*, a dinâmica da transição democrática acabou por dar-lhe vida própria.<sup>4</sup>

---

3. Cf. TAVARES, José A. G. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994;

RUIZ, Jorge Fernández. *Tratado de derecho electoral*. México: Editorial Porrúa, 2010;

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012a.; MORAES, Filomeno; MACHADO, Raquel. Sistema eleitoral e sistema de governo sob a Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 219, 2018, p. 133-154.

4. Cf. LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré; Idesp, 1990; VIANNA, Luiz Werneck. *Travessia: da abertura à constituinte*. Rio de Janeiro: Taurus, 1986;

VIANNA, Luiz Werneck. *A transição: da Constituinte à sucessão presidencial*. Rio de Janeiro: Revan, 1989; O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice/RT, 1988a. p. 41-71. O'DONNELL, Guillermo. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice/RT, 1988b. p. 72-90.

Embora substancialmente alterada por uma série de dispositivos constitucionais, leis e decretos-leis, a moldura normativa do processo partidário-eleitoral coube a dois instrumentos jurídicos básicos: a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e a Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos). Já depois de promulgada a CF/1988, vieram à luz importantes diplomas legais, mormente a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) e a Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa). De modo geral, as mudanças normativas por que passou o sistema eleitoral desde 1979 foram no sentido da ampliação de limites para o exercício da cidadania eleitoral.

A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Comissão Arinos), no Anteprojeto Constitucional,<sup>5</sup> consignou concernentemente às eleições para a Câmara dos Deputados um sistema eleitoral misto, “elegendo-se metade da representação pelo critério majoritário, em distritos uninominais, concorrendo um candidato por partido, e metade através de listas partidárias” (art. 169). Por sua vez, a soma dos votos obtidos, em todos os distritos, pelos candidatos de cada partido, deveria servir de base para a distribuição das cadeiras, de modo a assegurar, quando possível, a representação proporcional das legendas. Previa também que, se o número dessas cadeiras obtidas por um partido fosse maior do que o de deputados eleitos pelo critério majoritário, o restante das vagas seria preenchido pelos candidatos da respectiva lista, na ordem do seu registro. A seu tempo, lei complementar regularia o dispositivo, assegurando a participação de todos os filiados na escolha e no ordenamento da lista partidária.

Promulgada a CF/1988, resultou o art. 45, com a seguinte redação: “a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”. Ao longo do processo, no entanto, a Comissão de Sistematização adotou a sugestão da Comissão Arinos, no Substitutivo 1, “um sistema misto, majoritário e proporcional”. Já no Substitutivo 2, adotou-se um “sistema

5. BRASIL. Anteprojeto constitucional, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. *Diário Oficial*, Brasília, Suplemento Especial ao nº 185, 26 set. 1986.

proporcional definindo em lei complementar”. A partir do Projeto A do Plenário (primeiro turno) e continuando no Projeto B do Plenário (início do segundo turno), no Projeto C do Plenário (final do segundo turno) e no Projeto D (Comissão de Redação Final), consagrou-se o sistema proporcional.

Tanto o princípio majoritário quanto o princípio proporcional já possuem vida longa no processo político-constitucional brasileiro. O primeiro foi consagrado já no alvorecer da República, com a CF/1891, e continuidade com as demais constituições; o outro, no Código Eleitoral de 1932, com existência nas constituições, a partir de 1934. Em relação ao princípio proporcional, no *eterno retorno* da reforma política, é objeto de cerco recorrente, com o debate político-constitucional acenando para adoção do majoritarismo, quer puro quer misto. Presencia-se, pois, a existência de um sistema eleitoral proporcional, para as eleições de deputados federais e estaduais e de vereadores; outro, majoritário, para as eleições de senadores e de prefeitos de Municípios com até duzentos mil eleitores; e mais outro, para as eleições de presidente da República e governadores, e prefeitos de Municípios com mais de duzentos mil eleitores.

O sistema político atual mescla formas de representação incomuns nas democracias representativas, dado que reúne eleições majoritárias com segundo turno, eleições majoritárias simples e eleições proporcionais. Ademais, no que concerne à Câmara dos Deputados, o sistema é marcado por uma característica peculiar, pela qual os votos preferenciais determinam completamente a ordem dos candidatos, votando o eleitor em apenas um deputado e não podendo o seu voto ser transferido. Talvez, tenha sido Jean Blondel quem melhor definiu o sistema proporcional no Brasil:

Votando em um candidato, de fato o eleitor indica, de uma vez, uma preferência e um partido. Seu voto parece dizer: “Desejo ser representado por um tal partido e mais especificamente pelo Sr. Fulano. Se este não for eleito, ou for de sobra, que disso aproveite todo o partido”. O sistema é, pois, uma forma de voto preferencial, mas condições técnicas são tais que este modo de escrutínio é uma grande melhora sobre o sistema preferencial tal qual existe na França.<sup>6</sup>

6. BLONDEL, Jean. *As condições de vida política no Estado da Paraíba*. Rio de

Destarte, é um “modelo proporcional peculiar e diferenciado do modelo proporcional tradicional, que se assenta em listas apresentadas pelos partidos políticos” e que faz com que “o mandato parlamentar, que resulta desse sistema, afigure-se mais como fruto do desempenho e do esforço do candidato de que da atividade partidária”. Por outro lado, “a formação de coligações entre partidos políticos para disputa de eleições é uma das características marcantes do sistema proporcional brasileiro”.<sup>7</sup>

Além do mais, outra particularidade marcante foi a da possibilidade de coligações partidárias para a disputa eleitoral, com previsão legal de extirpação a partir das eleições proporcionais de 2020. Destarte, as últimas eleições de vereadores ocorreram em obediência ao novo sistema eleitoral advindo da EC nº 97/2017,<sup>8</sup> que vedou as coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabeleceu normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão. Certamente, o fim das coligações em eleições proporcionais pode começar a qualificar o princípio da representação, em regra o malvisto por parcelas consideráveis da população, inclusive, como resultado da existência de tais coligações.

O processo político-constitucional repugnou a possibilidade de reeleição dos mandatários do Poder Executivo. E, diferentemente da tradição constitucional norte-americana, de cuja configuração presidencial a brasileira recebeu notória influência, aqui foi afastada a possibilidade da reeleição presidencial. Inclusive, a Assembleia Constituinte de 1987/1988 rechaçou a proposta de reeleição para os cargos de chefes do Executivo federal, estaduais e municipais, e igual proposta foi derrotada pelo Congresso Revisor (1993/1994). Antes, todas as assembleias constituintes a deixaram de lado, assim como o regime autoritário inaugurado em 1964, que preferiu a alternância *manu militari*, levando à presidência da República sucessivamente cinco generais.

Janeiro: FGV, 1957. p. 26.

7. MENDES, Gilmar. Os direitos políticos na Constituição. In: MENDES, Gilmar, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 713 e 773.

8. BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017.

Fernando Henrique Cardoso penitencia-se em relação à EC nº 16/1997,<sup>9</sup> que permitiu a reeleição de presidente da República, governadores e prefeitos. “Devo reconhecer que historicamente foi um erro”, constata o primeiro presidente reeleito, acrescentando que, “se quatro anos são insuficientes e seis parecem ser muito tempo, em vez de pedir que no quarto ano o eleitorado dê um voto de tipo ‘plebiscitário’, seria preferível termos um mandato de cinco anos e ponto final”. Avalia também que, “visto de hoje, [...] imaginar que os presidentes não farão o impossível para ganhar a reeleição é ingenuidade”. E acaba por propor o fim do instituto da reeleição.<sup>10</sup>

A propósito, Alexis de Tocqueville já insistia no mal da reeleição. Considerava que, se a intriga e a corrupção podem constituir vícios naturais dos governos eletivos, quando “o chefe do Estado pode ser reeleito, tais vícios se estendem indefinidamente e comprometem a própria existência do país”. Além do mais, “quando um simples candidato quer vencer pela intriga, suas manobras não poderiam exercer-se senão sobre um espaço circunscrito”, porém, “quando, pelo contrário, o chefe do Estado mesmo se põe em luta, toma emprestada para o seu próprio uso a força do governo”.<sup>11</sup> De lá para cá, guardadas as coisas que mudam e tendo em conta a vida política brasileiro, o instituto da reeleição só tendeu a deteriorá-la em alguns aspectos.

Em relação ao voto proporcional, a Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021,<sup>12</sup> trouxe a inovação das *federações partidárias*, mecanismo que possibilita o alinhamento programático e/ou ideológico dos partidos por quatro anos, unificando os programas, funcionando como um partido único, com as duas ou mais legendas que as compõem e podendo registrar candidatos para as eleições, arrecadar recursos para as campanhas e dividir Fundo Partidário, tempo de rádio e televisão.

9. BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 16, de 4 de julho de 1997.

10. CARDOSO, Fernando Henrique. Reeleição e crises. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 6 set. 2020. p. A2.

11. TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*. Trad. Luis R. Cuéllar. México: FCE, 1957. p. 132 e 136-137.

12. BRASIL. *Lei nº 14.208*, de 28 de setembro de 2021.

O mecanismo veio à luz cercado de controvérsias teóricas, e já foi, inclusive, objeto de questionamento em tese junto ao Supremo Tribunal Federal.<sup>13</sup> Para uns, a federação partidária permitirá mais enfoque aos programas partidários e não a lideranças políticas de maneira individual, aproximando o sistema eleitoral da proposta kelseniana de um Estado de Partidos.<sup>14</sup> Para outros, ao possibilitar que partidos menores atinjam a cláusula de barreira, a ser calculada para a federação e não por legenda, as federações constituem um retorno dissimulado das coligações nas eleições proporcionais, vedadas a partir da Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, com efeitos deletérios sobre a representatividade e a responsabilidade dos partidos políticos.<sup>15</sup> Além do mais, promovendo a verticalização das agregações partidárias, malferiria os princípios constitucionais da autonomia partidária e federativo.<sup>16</sup>

De qualquer modo, procede também a preocupação de Jairo Nicolau, quando destaca que:

ao criar regras diferentes para a distribuição de cadeiras entre os partidos e os candidatos, os legisladores deixaram o sistema eleitoral brasileiro que já não era simples, menos inteligível. Acredito que mesmo os deputados que aprovaram a reforma tenham dificuldade com esses detalhes. Talvez, ao perderem seus mandatos por conta da regra que inventaram se deem conta do quanto ela é bizarra...<sup>17</sup>

13. Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 7021* – Distrito Federal.

14. Cf. ALMEIDA, Renato Ribeiro de. *Federação partidária: qual é a diferença entre federação e coligação?* *Revista Fórum*, 2022.

15. Cf. GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Reflexões chuvosas sobre a Lei das Federações ou a volta disfarçada das coligações proporcionais.* *GenJurídico*, 2021.

16. A propósito, cf. a argumentação contida na petição inicial da ADI 7021, assinada pelos advogados Ezikelly Barros e Luiz Gustavo Pereira da Cunha.

17. NICOLAU, Jairo. *Nova regra complica distribuição de vagas de deputados...* *Poder 360*, 2022.

### 3. O SISTEMA DE GOVERNO

Ao longo da vida republicana, assistiu-se a persistente debate sobre o presidencialismo. V. g., Afonso Arinos de Melo Franco, sintetizando o sentimento de muitos, viu em tal sistema de governo via como seu “vício central”, o “poder irresponsável do chefe de Estado”, a postar-se “sobranceiro aos partidos inexistentes no Congresso, dominando a Constituição que não encontra raízes na alma do povo”. Ademais, considerava que “os retoques sofridos, colhidos na inspiração parlamentarista, nada mais fizeram do que desvirtuar os dois tipos de governo, fundindo-os amálgama burlesco e inviável”. Mas não era alheio ao processo de mudança, inclusive, da *crise de transformação* por que passava a sociedade, qual seja a produzida “pelo alargamento das bases populares da democracia, ou, em palavras mais diretas, pela participação de camadas mais amplas da população nas áreas de decisão política e de fruição dos benefícios da produção econômicas”, derivando-se daí a inquietude das elites, “que não se dispõem à diminuição dos privilégios, diminuição que é o resultado fatal do alargamento de partilha de oportunidades”.<sup>18</sup>

Relatando a sua experiência pessoal como membro da Comissão Arinos, Bolívar Lamounier<sup>19</sup> observa que, relativamente ao sistema de governo, na Comissão, além dos *presidencialistas puros*, isto é, aqueles que preferiam um presidencialismo mais ou menos como o da CF/1946, ali se representavam *parlamentaristas puros*, *parlamentaristas mitigados* e *adeptos do parlamentarismo dual*. Os *parlamentaristas puros* eram aqueles que preferiam um sistema no qual o chefe de Estado fosse eleito indiretamente, talvez segundo o modelo da Alemanha. Os *parlamentaristas mitigados* aceitavam a figura de um ministro-coordenador ou um gabinete com forte influência presidencial (o modelo finlandês), mas não um primeiro-ministro que dependesse decididamente da confiança parlamentar. Finalmente,

18. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Evolução da crise brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005. p. 207 e 31.

19. LAMOUNIER, Bolívar. Os trabalhos da “Comissão Afonso Arinos”. In: FORTES, Luiz Roberto Salinas; NASCIMENTO, Milton Meira do (Org.). *A Constituinte em debate*. São Paulo: Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas, 1987. p. 83-99; LAMOUNIER, Bolívar. Rumo ao parlamentarismo? In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Idesp Sumaré, 1991. p. 13-59.

havia os adeptos do *parlamentarismo dual*, a saber, aqueles que aceitavam um sistema semelhante ao francês, contanto que o mecanismo de escolha do primeiro-ministro e sua atuação fossem mais claramente parlamentaristas do que o previsto na Constituição da França.

O Congresso Constituinte rejeitou o parlamentarismo, mantendo a tradição republicana presidencialista, interrompida apenas no período 1961-1963. Todavia, a CF/1988, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabeleceu que o eleitorado deveria definir, através de plebiscito, o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo). A inclusão desse dispositivo na ordem constitucional inaugurada em 1988 foi uma espécie de prêmio de consolação para os parlamentaristas, os quais, derrotados no Congresso Constituinte, impediam assim que a questão da adoção do parlamentarismo fosse sepultada. Por sua vez, o plebiscito, que trouxe ao debate público um extenso e variado leque de temas político-institucionais<sup>20</sup> também resultou na manutenção do presidencialismo, reforçado, por meio da EC no 16, de 1997, com a inserção no sistema político da possibilidade de reeleição do presidente da República.

Por conseguinte, possui-se uma tradição presidencialista mais do que centenária, dado que inaugurado sob a CF/1891. Sob o novo texto constitucional, desenvolveu-se com maior sofisticação um padrão de governança que a literatura denomina “presidencialismo de coalizão”, cujo principal eixo de impacto está na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, reservando à presidência da República papel crítico e central, no equilíbrio, na gestão e na estabilização da coalizão. O *presidencialismo de coalizão*, assim batizado por Sérgio Abranches<sup>21</sup> e desenvolvido em substancial literatura,<sup>22</sup> por definição, exige da presidência da República, entre outros aspectos, os seguintes:

20. Cf. SADEK, Maria Tereza. Opciones institucionales y consolidación democrática: un análisis del plebiscito de 1993 en Brasil. In: PERELLI, Carina; PICADO, Sonia; ZOVATTO, Daniel (Comp.). *Partidos y Clase política en América Latina en los 90*. San José, Costa Rica: IIDH-CAPEL, 1995. p. 365-385.

21. ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

22. Cf., entre outros, FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999; SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo

papel de equilíbrio, gestão e estabilização da coalizão; necessidade de apoio popular para a implementação das políticas públicas; popularidade para pressionar a própria coalizão; posse de agenda para mobilizar atenção da maioria parlamentar e evitar a sua dispersão; exercício de atitude proativa na coordenação política dessa maioria, para dar-lhe direção e comando.

Operacionalmente, o modelo institucional, construído a partir da Nova República e com variações de presidente para presidente, faz com que o presidente monte a sua base de apoio concedendo ministérios a membros dos partidos com representação no Congresso Nacional. Em contrapartida, os parlamentares proporcionam os votos necessários para a aprovação da agenda do Executivo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Destarte, a centralidade da eleição presidencial – com seus defeitos e suas virtudes – já foi suficientemente sublinhada pela análise política sistemática, pois marca todo o período republicano, da “política do café-com-leite” da República Velha aos sucessos da Revolução de 1930, do regime constitucional de 1946 ao interregno militar, prosseguindo pelo experimento democrático-constitucional iniciado em 1988. A partir de 1989, as sucessões presidenciais passam, paulatinamente, a consolidar a regularidade. Talvez, excetuado o abalo institucional que foi a implantação da reelegibilidade do chefe do Executivo, 1994, 1998, 2002, 2006 e 2010 são atos de um processo que, mais e mais, se naturalizava, mas não deixando de ser fundamental.

Em 2013, aconteceram as *jornadas de junho*,<sup>23</sup> que provocaram reflexos no processo eleitoral. Além do mais, os

---

Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003;

REIS, Bruno P. W. O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. *Plenarium*, Brasília, n. 4, 2007. p. 80-103;

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

23. Cf. SANTOS, Fabiano. Do protesto ao plebiscito: uma avaliação crítica da atual conjuntura brasileira. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 96, 2013. p. 15-25;

BUCCI, Eugênio. *A forma bruta dos protestos: das manifestações de junho de 2013 à queda de Dilma Rousseff em 2016*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

questionamentos políticos e judiciais que se fizeram em relação aos resultados eleitorais tiveram efeitos e, em seguida, ao governo da presidente Dilma Rousseff, ocasionando o seu *impeachment* em agosto de 2016, foram a antessala do resultado eleitoral de 2018.<sup>24</sup>

O fenômeno do presidencialismo de coalizão assoma como modalidade de governança a distinguir os anos que se seguiram à promulgação da CF/1988. Destacando o papel do presidente da República, responsável, em última instância, pela continuidade ou descontinuidade da coalizão e o bom ou mau êxito da governança, tal arranjo institucional e operacional foi, em regra, exitoso no que diz respeito ao quesito governabilidade. Todavia, é cruel tanto pela ação desagregadora que exerce sobre os partidos políticos quanto pela ação deletéria relativa à autonomia do Congresso Nacional.

Como contraponto à problemática do presidencialismo de coalizão, ganhou força o debate sobre a implantação do semi-presidencialismo. Não foi à-toa que, na legislatura iniciada em 2015, tramitaram nas casas legislativas, entre outras, duas propostas de emenda constitucional (PECs), uma do senador Aloysio Ferreira (PSDB-SP), outra do deputado Beto Rosado (PP-RN), com prospectos de semiparlamentarismo. Ademais, o *cidadão* (segundo o cadastro da proposição no Senado Federal) Gilmar Mendes apresentou detalhada matéria com ajustes à PEC que tramitou no Senado. Em linhas gerais, as proposições pretenderam juntar aspectos do parlamentarismo com o do já longo presidencialismo. De outra parte, há no STF ação, tramitando desde 1997, contra a constitucionalidade de o Congresso Nacional abolir o presidencialismo. Tudo, sem contar com a candente discussão teórica, jornalística e política sobre a problemática do sistema de governo.<sup>25</sup>

24. O presidente do Senado Federal criou comissão de juristas para atualizar a Lei do Impeachment (Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950), que define os crimes de responsabilidade – do presidente da República, ministros de Estado, ministros do Supremo Tribunal Federal e procurador-geral da República – e regula o respectivo processo de julgamento. Cf. SENADO FEDERAL. Senado terá comissão de juristas para revisar Lei do Impeachment. *Senado Notícias*, 2022.

25. Cf. MORAES, Filomeno; MACHADO, Raquel. Legislativo e Executivo no Brasil sob a Constituição de 1988: normatividade, dinâmica, perspectivas. In: LUNARDI, Soraya et al. (Org.). *Desafios à estabilidade constitucional: reflexões sobre a estrutura e direitos constitucionais*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020. p. 77-93.

Mas, afinal, em que consiste o semipresidencialismo? Adotado em países como França, Portugal, Finlândia, o presidente da República (chefe de Estado) é eleito pelo voto popular e compartilha o comando do Poder Executivo com o primeiro-ministro (chefe de governo), escolhido com o aval do Parlamento. Em tal modalidade de governança, e diferente do parlamentarismo puro, reserva-se ao presidente da República papel proativo e não simplesmente protocolar, atribuindo-lhe a prerrogativa de nomear o primeiro-ministro e, ocasionalmente, demiti-lo, dissolver o Congresso e convocar novas eleições. Com similitudes e diferenças, como apontam as pesquisas de Robert Elgie,<sup>26</sup> e Elgie; Moestrup; Wu e os seus parceiros,<sup>27</sup> experiências semipresidencialistas, além dos exemplos da Europa Ocidental, podem ser encontradas em diversos países, no Cáucaso e na Ásia Central, no Timor-Leste, em países africanos e asiáticos, em antigas e em novas poliarquias, ou em ensaios com algum traço poliárquico. No mesmo sentido de investigação, deve ser ressaltado o esforço comparativo empreendido por Octavio Amorim Neto e Marina Costa Lobo<sup>28</sup> com os experimentos semipresidencialistas em países de língua portuguesa.

#### 4. O SISTEMA PARTIDÁRIO

O conjunto da interação dos diversos partidos políticos – a partir da normatividade pertinente – dá sentido ao que se denomina sistema partidário. Ao longo da sua história, o Brasil desenvolveu uma série, senão de sistemas partidários, de formações partidárias, antes de alcançar o multipartidarismo fragmentado dos dias atuais.<sup>29</sup>

---

26. ELGIE, Robert. *Semi-presidentialism: sub-types and democratic performance*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

27. ELGIE, Robert; MOESTRUP, Sophia; WU, Yu-Shan. *Semi-presidentialism and democracy*. London: Palgrave Macmillan, 2011.

28. AMORIM NETO, Octavio; LOBO, Mariana C. (Org.). *O semipresidencialismo nos países de língua portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009.

29. A partir de 1822, registraram-se as seguintes formações partidárias: 1. Liberais versus conservadores, de 1837 até a Proclamação da República em 1889; 2. Partidos estaduais (“republicanos”) na Primeira República; 3. Um pluriparti-

A evolução do sistema partidário teve um ponto importante com a promulgação da EC nº 25, de 15 de maio de 1985, que permitiu a ampliação do pluripartidarismo, e corroborada pela CF/1988. O texto constitucional dedicou aos partidos políticos o Capítulo V do Título I, estatuinto 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” 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. Ademais, a CF/1988 assegura aos partidos recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão e autonomia para definir sua estrutura interna, sua organização e seu funcionamento, adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais e estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.<sup>30</sup>

Desde 1979, um conjunto importante de mudanças institucionais ocorreu, tanto no que diz respeito ao regime político e ao deslocamento do eixo governo-oposição, quanto ao sistema partidário-eleitoral, com a criação de normas mais liberais e o surgimento de novos partidos. A Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, modificando dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), extinguiu os partidos, cancelando-lhes os registros e criando blocos até o

darismo embrionário (polarizado nos extremos pelos movimentos integralista e comunista). 4. Um pluripartidarismo que vai de 1945 até a sua extinção pelo AI-2, em 1965; 5. Um bipartidarismo tutelado (ARENA *versus* MDB) no âmbito do regime militar, de 1965 a 1979; 6. O retorno controlado ao pluripartidarismo através da reforma partidária de 1979, apresentando como principais organizações o PDS e o PMDB, sucessores, respectivamente, da ARENA e do MDB, até 1985; 7. A ampliação do espectro pluripartidário a partir da EC nº 25, de 1985, que permitiu inclusive a legalização dos partidos comunistas e revogou todas as restrições à constituição de novos partidos. LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986. Sobre tudo nas duas primeiras décadas deste século, o multipartidarismo tornou-se mais e mais fragmentário.

30. A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, dispõe sobre partidos políticos e regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, V, da CF/88. BRASIL. *Lei nº 9.096*, de 19 de setembro de 1995.

registro e funcionamento de novos partidos.<sup>31</sup> A motivação da nova legislação atendeu, em boa medida, a estratégia do regime em decadência de dividir a oposição e, assim, ter continuidade no processo de transição. Contudo, o processo político adquiriu dinâmica própria, tornando-se, mais e mais, alheio aos desideratos daquele regime.

Embora o estabelecimento de regras de direito eleitoral seja de competência exclusiva da União Federal, a natureza federalista do sistema político acaba por dar forma a subsistemas partidário-eleitorais estaduais.<sup>32</sup> O federalismo geralmente estabelece uma grande diferença na maneira como os partidos funcionam, e provoca limitação da disciplina partidária e do peso da organização partidária central, estimulando a heterogeneidade. As organizações partidárias em nível estadual tomam as decisões mais importantes; a organização central não exerce muito poder sobre as primeiras. No caso brasileiro, isso significa que, em relação aos partidos organizados nacionalmente, pode haver até 27 chefes partidários, um para cada Estado-membro e para o Distrito Federal, e não um grupo centralizado. Obviamente, a coordenação de ideias e planos entre 27 grupos, geralmente muito diferentes, é muito mais difícil de realizar-se do que por uma liderança partidária centralizada. Assim como ocorreu nos Estados Unidos, o federalismo brasileiro trabalha

31. Entre outros dispositivos, a Lei nº 6.767/1979, estabeleceu: “do nome constará obrigatoriamente a palavra partido com os qualificativos, seguidos da sigla, esta correspondente às iniciais de cada palavra, não sendo permitida a utilização de expressões ou arranjos que possam induzir o eleitor a engano ou confusão”; “é vedado a um partido adotar programa idêntico ao de outro registrado anteriormente”; “ficam extintos os partidos criados como organizações, com base no Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, e transformados em partidos de acordo com a Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, por não preencherem, para seu funcionamento, os requisitos estabelecidos nesta Lei”; “durante a presente legislatura e até o registro e funcionamento dos partidos, os parlamentares reunir-se-ão em blocos, sobre cuja organização e atividade disporão, através de ato próprio, as Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais; “os blocos [...] serão constituídos dos filiados a um mesmo partido em organização, vedado ao parlamentar transferir-se para outro bloco”. BRASIL. Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979.

32. Cf. LIMA JR., Olavo Brasil. *Os partidos políticos brasileiros – a experiência federal e regional*. Rio de Janeiro: Graal, 1983; MORAES, Filomeno. *Contrapontos: democracia, república e constituição no Brasil*. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

contra a unidade partidária, obriga os principais partidos a tolerar maior diversidade e autonomia e favorece um arranjo frouxo entre políticos e partidos.<sup>33</sup>

A falta de uma definição constitucional para o partido político levou Giovanni Sartori a, injustamente, considerá-lo algo insignificante, quando afirma que “nenhum país no mundo atual é tão avesso aos partidos como o Brasil, na teoria e na prática”, observando que “os partidos políticos se relacionam com seus partidários como ‘partidos de aluguel’”, mudando frequentemente, votando contra a linha partidária e rejeitando qualquer espécie de disciplina partidária.<sup>34</sup> Parece que Sartori simplesmente se filiou à visão do senso comum prevalecente e em desacordo com parte considerável do conhecimento acadêmico mais recente sobre a matéria. A própria inserção constitucional que, no Brasil, vem desde o texto constitucional de 1946 e que foi muito bem explicitada no de 1988, é um atestado da importância do partido político como mecanismo para a caracterização do princípio constitucional estruturante da democracia política.

O que deve ser observado é que partidos políticos vivenciam crises, em boa medida pela perda de monopólio para agências que acabam por competir com eles na função de representar interesses. Todavia, mais e mais, sobretudo no plano legislativo, são agentes imprescindíveis da formação de vontades governantes e de seus contrapostos oposicionistas. Talvez, possa dizer-se que, mais do que crise, os partidos políticos vivem um processo de transformação, que, afinal, poderá, quem sabe, resultar em algum de tipo de satisfação social.<sup>35</sup>

Não é ocioso lembrar, com Jairo Nicolau, que “a eficiência do processo eleitoral brasileiro – que tem combinado alta participação eleitoral, eleições com raras ocorrências de fraudes e ampla

33. Cf. MAINWARING, Scott. Brazil: Weak parties, feckless democracy. In: MAINWARING, Scott.; SCULLY, Timothy R. (Ed.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995. p. 354-398.

34. SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, 1996. p. 112.

35. Sobre a matéria partidária brasileira, cf. principalmente BARROS, Ezikelly. *Autonomia partidária: uma teoria geral*. São Paulo: Almedina, 2021; MEZZARROBA, Orides. *Teoria geral do direito partidário e eleitoral*. Florianópolis: Qualis, 2018; PEREGRINO, Marcelo. *Da democracia de partidos à autocracia judicial*. Florianópolis: Habitus, 2020.

competição política – não deve ser desprezada”.<sup>36</sup> Tem-se, por conseguinte, no que diz respeito à matéria partidária, que está afastada a tradição tão danosa aos partidos e aos sistemas partidários brasileiros, qual seja a de, ciclicamente, promover intervenções violentas, que retiraram destes a sua normal evolução, cassando a soberania do eleitorado em referência ao mercado político e provocando rupturas no desenvolvimento institucional.

## 5. O ETERNO RETORNO DA REFORMA POLÍTICA

No ano passado, a partir da Câmara dos Deputados, repôs-se a problemática da reforma política, em que se buscavam modificações substantivas, entre outras, nos sistemas eleitoral e de governo, pretendendo-se a adoção do distritão e do semiparlamentarismo. Na verdade, não é nova a tentação de relativizar o voto proporcional, com a instituição de um sistema eleitoral puro ou misto. Nos anos de 1980 e 1990, prevaleceu a tentação alemã, isto é, a preferência acrítica pelo que por aqui se chamou de sistema “distrital-misto”. Agora, a aposta da Câmara dos Deputados foi no “voto singular não transferível” (ou distritão), pelo que cada Estado, nas eleições para deputado federal e deputado estadual, e cada Município, nas eleições para vereador, se constituirá em única circunscrição ou distrito, resultando eleitos, afinal, os mais votados em ordem decrescente. No dizer de Nicolau,<sup>37</sup> o pior sistema eleitoral do mundo.

Em 2017, a Câmara dos Deputados rejeitou o distritão. Além do mais, contra todas as expectativas, transformaram-se em normatividade a proibição de coligações em eleições parlamentares – já posta em prática ano passado nas eleições para vereador –, e a adoção gradual da cláusula de barreira. Com certeza, mecanismos capazes, se postos em prática em continuadas eleições, de dar conta da solução dos problemas mais sérios atinentes ao voto proporcional.

Por sua vez, já há algum tempo em que, nas casas legislativas, tramitam PECs com prospectos de semiparlamentarismo,

36. NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012b. p. 137.

37. NICOLAU, Jairo. Entrevista a Adriana Ferraz. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 21 jun. 2021.

debate em crescendo novamente.<sup>38</sup> Em linhas gerais, são proposições que juntam aspectos do parlamentarismo com o do presidencialismo: um presidente da República (chefe de Estado) eleito pelo voto popular compartilhando o Poder Executivo com um primeiro-ministro (chefe de governo), escolhido com o aval do Parlamento. Diferentemente do parlamentarismo puro, reserva-se ao presidente da República papel proativo e não simplesmente protocolar, atribuindo-lhe a prerrogativa de nomear o primeiro-ministro e, ocasionalmente, demiti-lo, dissolver o Congresso e convocar novas eleições.

A propósito, não é demais repetir as considerações de Linz,<sup>39</sup> chamando a atenção para o que considerava ser a origem de todos os problemas do presidencialismo: o confronto de poderes, que se dá quando um presidente sem lastro parlamentar busca o apoio direto na sociedade, ou seja, a reivindicação de uma legitimidade popular superior à do Congresso. E a pergunta que não quer calar é como um presidente da República, eleito com muitos milhões de votos, vai se domesticar perante o Congresso Nacional?

Ademais, para que semiparlamentarismo? O *presidencialismo de coalizão* pós-88 informalmente possui características semiparlamentaristas. Entre outros, Figueiredo e Limongi há algum tempo já destacaram que “o sistema político brasileiro não opera de forma muito diferente dos regimes parlamentaristas”, visto que os presidentes “formam governos” como o fazem os primeiros-ministros em sistemas multipartidários.<sup>40</sup>

Ao fim e ao cabo, apesar dos temores que cercaram a reforma política em 2021, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a Emenda Constitucional nº 111, alterando a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais,

38. Em março p.p., o presidente da Câmara instituiu um grupo de trabalho para debater temas relacionados ao semipresidencialismo, sendo composto de dez deputados federais e tendo um conselho consultivo de dez membros. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Lira institui grupo de trabalho para discutir semipresidencialismo. *Agência Câmara de Notícias*, 2022.

39. LINZ, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Idesp/Ed. Sumaré, 1991. p. 61-120.

40. FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999. p. 101.

dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data da posse de governadores e do presidente da República e estabelecer regras transitórias para a distribuição entre os partidos políticos dos recursos dos fundos partidário e eleitoral e para o funcionamento dos partidos políticos.<sup>41</sup>

Embora encerre aspectos que podem ser importantes para a evolução do sistema político, a EC nº 111/2021 talvez até diga mais pelo que evitou do que pelo estatuiu. É que, no Senado Federal, foi crestada a alopração – aprovada na Câmara dos Deputados – da volta das coligações em eleições proporcionais, mecanismo que tanto prejuízo acarretou à vida política nacional, ao contribuir para que o país tenha o sistema partidário mais fragmentado do mundo. De fato, a minirreforma política de 2017 extinguiu a possibilidade de coligações partidárias em eleições proporcionais, fazendo com que as eleições para vereadores do ano passado já se realizassem sem coligações. Todavia, a experimentação no que diz respeito às eleições de deputados federais correu o risco do abortamento, com o furor mudancista da presidência do deputado Arthur Lira, no que diz respeito ao sistema eleitoral.

Como bem argumentou em seu parecer a relatora da matéria no Senado Federal, a senadora Simone Tebet (MDB-MS), a volta das coligações nas eleições provocaria ou agravaria: 1. a distorção do sistema proporcional, pois a coligação distorce “sistematicamente” a proporcionalidade dos representantes no Poder Legislativo, “uma vez que partidos menores, coligados, podem, mediante concentração de votos, eleger deputados com auxílio dos votos conferidos aos partidos maiores”; 2. a fragmentação partidária, ao permitir a eleição de parlamentares que não seriam eleitos sem a coligação, ocasionando a proliferação dos partidos; 3. a deturpação da intenção do eleitor, pois a coligação permite que votos dados a um partido de uma posição no espectro político-ideológico sejam aproveitados por outro partido, a ele coligado, posto em posição antagônica no mesmo espectro político-ideológico.<sup>42</sup>

Do que foi aprovado, dois aspectos parecem de muita

41. BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 111*, de 28 de setembro de 2021.

42. Apud MORAES, Filomeno. *Bons ventos para poliarquia brasileira: a EC nº 111/2021. Segunda Opinião*, Fortaleza, 29 set. 2021.

relevância. De uma parte, o que atribui “peso dois” aos votos dados a mulheres e negros nas eleições para a Câmara dos Deputados, a ser utilizado para o cálculo de distribuição dos fundos partidário e eleitoral, no horizonte que vai de 2022 até 2030; de outra, o que trata dos plebiscitos no nível dos municípios.

Pelas regras atuais, servem como base, para a divisão de recursos dos fundos partidário e eleitoral, os votos recebidos pelos partidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, possibilitando, assim, que legendas com melhor desempenho eleitoral recebem mais verbas. Pelo contido na EC nº 111/2021, entre 2022 e 2030, a ação afirmativa da computação em dobro dos votos em mulheres e negros com certeza permitirá – o que não dispensa cuidados e cautelas – que se diminua o déficit gritante de representação na Câmara dos Deputados dessas mesmas mulheres e dessas mesmas pessoas negras.

O outro aspecto a ser ressaltado é o que diz respeito aos plebiscitos municipais. Pela nova normatividade, com as eleições municipais, serão realizadas também consultas populares sobre questões locais, aprovadas pelas Câmaras de Vereadores e encaminhadas à Justiça Eleitoral até noventa dias antes da data das eleições.

A promulgação da EC nº 111/2021 dá algum alívio no ímpeto destruidor que, ciclicamente, ameaça as instituições medulares da vida republicana brasileira, entre as quais o proporcionalismo. Consagrado pelo Código Eleitoral da Revolução de 30, que não por acaso tinha entre as suas utopias a da “justiça e representação”, o sistema proporcional tem acompanhado, nas suas marchas e contramarcas, o desenrolar da poliarquia brasileira, dele conhecendo-se bem as virtudes e as misérias e, por conseguinte, o que deve ser mudado e o que deve ser mantido. O certo é que se evitou pela segunda vez, em cinco anos, o tal distritão e evitaram-se as coligações em eleições proporcionais.

A EC nº 111/2021 também poderá contribuir para que se efetive em alguma medida a proclamação constitucional originária, segundo a qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Como complementaridade à representação política, a participação direta do eleitorado nas questões locais é potencialmente oxigenadora na tão distante e problemática relação entre os representantes e os representados na poliarquia brasileira.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do ponto de vista político-constitucional, pelo menos três eixos de problemas surgiram ou se agravaram no *annus terribilis* de 2021, espreado-se pelo ano em curso. Em primeiro lugar, a constante tensão institucional que tem como epicentro a presidência da República, no sentido da relativização da letra constitucional e da práxis democrática, com o renitente ataque especulativo contra a probidade da contabilidade eleitoral, com alegações de que a última eleição presidencial foi fraudada e, se não houver voto impresso, fraudulento será o resultado da próxima eleição presidencial. O segundo eixo diz respeito ao papel do presidente da República na prática político-constitucional – que com cuidado, lembrando Alberto Torres<sup>43</sup>–, deve exercer certo *poder coordenador* no concerto federativo. O terceiro eixo é o atitudinal e diz respeito à aderência ao texto constitucional vigente, respeitando devidamente os princípios do Estado de Direito, republicano e democrático. Talvez, nele esteja o aspecto mais preocupante da conjuntura perversa, a erosão paulatina, mas constante, das normas jurídicas e das praxes democráticas e republicanas.

Crítico cruel das instituições político-constitucionais da República Velha, Vianna acentuava que, se “o problema da democracia tem sido mal posto, é porque tem sido posto à maneira inglesa, à maneira francesa, à maneira americana, mas, nunca, à maneira brasileira”.<sup>44</sup> Tudo indica que tal coisificação institucional está se agravando, como se viu da discussão sobre o distrito, propugnando-se copiar modelo praticado no Afeganistão e no Iraque.

No calor da decisão que afastou a presidente Dilma Rouseff, entre as diversas opiniões vocalizadas, Figueiredo reiterou que as instituições representativas e de governo no Brasil – presidencialismo, federalismo, sistema proporcional de lista aberta e multipartidarismo – não constituem obstáculos para o funcionamento e a implementação de políticas públicas em governos de coalizão. Destarte, os vinte anos de estabilidade econômica

43. TORRES, Alberto. *A organização nacional*. 4. ed. São Paulo: Nacional; Brasília: UnB, 1982.

44. VIANNA, Oliveira. *O idealismo na constituição*. Rio de Janeiro: Terra do Sol, 1927. p. 13.

e política mostraram suficientemente a viabilidade de tal combinação institucional. O que deu errado, pois, não está nas instituições, mas no “cabo de guerra entre um governo fragilizado pelo baixo desempenho da economia e pelas denúncias de seu envolvimento em práticas corruptas e uma oposição desleal, ou seja, aquela que, segundo os manuais de ciência política, não aceita as regras do jogo”. Conclui que há de parar com “a mania de culpar as instituições básicas de República – presidencialismo, multipartidarismo, federalismo – por crises que têm raízes sociais, econômicas e políticas”.<sup>45</sup>

Por tudo, então, qual deveria ser o escopo de uma reforma política? Certamente, realizada pelas margens das instituições – algumas seculares ou quase seculares – que constituem o arcabouço institucional brasileiro: república, presidencialismo, federalismo, proporcionalismo e pluripartidarismo. De resto, é não esquecer, de um lado, que reforma política nenhuma dará nova natureza aos políticos nem aos seus eleitores; e, de outro, que é preciso fazer política, coisa que as elites brasileiras, no Estado e na sociedade, parecem andar em aprendizado decrescente.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALMEIDA, Renato Ribeiro de. Federação partidária: qual é a diferença entre federação e coligação? *Revista Forum*, 2022. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/politica/2022/4/18/qual-diferenca-entre-federao-coligao-veja-aqui-para-quem-vai-seu-voto-113120.html>. Acesso em: 25 abril 2022.

AMORIM NETO, Octavio; LOBO, Mariana C. (Org.). O

45. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. O que deu errado? Não culpemos as instituições. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 maio 2016. p. 13.

*semipresidencialismo nos países de língua portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009.

BARROS, Ezikelly. *Autonomia partidária: uma teoria geral*. São Paulo: Almedina, 2021.

BLONDEL, Jean. *As condições de vida política no Estado da Paraíba*. Trad. Alcântara Nogueira. Rio de Janeiro: FGV, 1957.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. *Diário Oficial da União*, 1950. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm). Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1970-1979/L6767.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6767.htm). Acesso em: 30 dez. 2020.

BRASIL. Anteprojeto constitucional, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. *Diário Oficial da União*, Brasília, Suplemento Especial ao nº 185, 26 set. 1986.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 jan. 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. *Diário Oficial da União*, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm). Acesso em: 30 dez. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 16, de 4 de julho de 1997. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso

II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm). Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). 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. *Diário Oficial da União*, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm). Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021. Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. *Diário Oficial da União*, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc111.htm). Acesso em: 20 dez. 2021.

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. *Diário Oficial da União*, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14208.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14208.htm). Acesso em: 20 abr. 2022

BUCCI, Eugênio. *A forma bruta dos protestos: das manifestações de junho de 2013 à queda de Dilma Rousseff em 2016*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

RIBEIRO, Zeca. Lira institui grupo de trabalho para discutir semi-presidencialismo. *Agência Câmara de Notícias*, 2022. Disponível

em: <https://www.camara.leg.br/noticias/859451-lira-institui-grupo-de-trabalho-para-discutir-semipresidencialismo/>. Acesso em 25 abr. 2022.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reeleição e crises. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p. A2, 6 set. 2020.

ELGIE, Robert. *Semi-presidentialism: sub-types and democratic performance*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

ELGIE, Robert; MOESTRUP, Sophia; WU, Yu-Shan. *Semi-presidentialism and democracy*. London: Palgrave Macmillan, 2011.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. O que deu errado? Não culpemos as instituições. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. 13, 13 mai. 2016.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Evolução da crise brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005.

LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LAMOUNIER, Bolívar. Os trabalhos da “Comissão Afonso Arinos”. In: FORTES, Luiz Roberto Salinas; NASCIMENTO, Milton Meira do (Org.). *A Constituinte em debate*. São Paulo: Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas, 1987.

LAMOUNIER, Bolívar (Org.). De Geisel a Collor: o balanço da transição. São Paulo: Sumaré; Idesp, 1990.

LAMOUNIER, Bolívar. Rumo ao parlamentarismo? In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Idesp Sumaré, 1991.

LAMOUNIER, Bolívar. *Da Independência a Lula: dois séculos de*

política brasileira. São Paulo: Augurium, 2005.

LIMA JR., Olavo Brasil. *Os partidos políticos brasileiros – a experiência federal e regional*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

LINZ, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Idesp/Ed. Sumaré, 1991.

MAINWARING, Scott. Brazil: Weak parties, feckless democracy. In: MAINWARING, Scott.; SCULLY, Timothy R. (Ed.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 7021 – Distrito Federal. *STF*, 2021. Disponível em: [stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1343021173/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-7021-df-0064126-3820211000000/inteiro-teor-1343021184](http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1343021173/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-7021-df-0064126-3820211000000/inteiro-teor-1343021184). Acesso em: 10 abr. 2022

MENDES, Gilmar. Os direitos políticos na Constituição. In: MENDES, Gilmar, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MEZZAROBIA, Orides. *Teoria geral do direito partidário e eleitoral*. Florianópolis: Qualis, 2018.

MORAES, Filomeno. *Contrapontos: democracia, república e constituição no Brasil*. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

MORAES, Filomeno; SALGADO, Eneida Desiree; AIETA, Vânia (Org.). *Justiça Eleitoral, controle de eleições e soberania popular*. Curitiba: Íthala, 2016.

MORAES, Filomeno; MACHADO, Raquel. Sistema eleitoral e sistema de governo sob a Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa, Brasília*, v. 219, p. 133-154, 2018.

MORAES, Filomeno; MACHADO, Raquel. *Fazendo valer as regras do jogo: contornos eleitorais e partidários, instituições e democracia*. Fortaleza: Edições UFC, 2019.

MORAES, Filomeno; MACHADO, Raquel. Legislativo e Executivo no Brasil sob a Constituição de 1988: normatividade, dinâmica, perspectivas. In: LUNARDI, Soraya et al. (Org.). *Desafios à estabilidade constitucional: reflexões sobre a estrutura e direitos constitucionais*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020. Disponível em: <https://arraeseditores.com.br/review/product/list/id/715/> - review-form. Acesso em: 14 jul. 2022.

MORAES, Filomeno. *Estado, constituição e instituições políticas: uma aproximação a propósito da reforma política*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.

MORAES, Filomeno. Distritão e semipresidencialismo: alguns contrapontos. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 24 jul. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-24/artx-moraes-distritao-semipresidencialismo-alguns-contrapontos>. Acesso em: 15 nov. 2021.

MORAES, Filomeno. Bons ventos para poliarquia brasileira: a EC nº 111/2021. *Segunda Opinião*, Fortaleza, 29 set. 2021. Disponível em: <https://segundaopinio.jor.br/bons-ventos-para-poliarquia-brasileira-a-ec-no-111-2021/>. Acesso em: 5 jan. 2022.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012a.

NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012b.

NICOLAU, Jairo. Entrevista a Adriana Ferraz. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 21 jun. 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-tenta-aprovar-pior-sistema-eleitoral-do-mundo-diz-jairo-nicolau,70003753571>. Acesso em: 21 jun. 2021

NICOLAU, Jairo. Nova regra complica distribuição de vagas de deputados... *Poder 360*, 3 maio 2022. Disponível em: <https://www.>

poder360.com.br/opinia0/nova-regra-complica-distribuicao-de-vagas-de-deputados/. Acesso em: 3 maio 2022.

O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice/RT, 1988a.

O'DONNELL, Guillermo. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice/RT, 1988b.

PEREGRINO, Marcelo. *Da democracia de partidos à autocracia judicial*. Florianópolis: Habitus, 2020.

REIS, Bruno P. W. O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. *Plenarium*, Brasília, n. 4, p. 80-103, 2007.

RUIZ, Jorge Fernández. *Tratado de derecho electoral*. México: Editorial Porrúa, 2010.

SADEK, Maria Tereza. Opciones institucionales y consolidación democrática: un análisis del plebiscito de 1993 en Brasil. In: PERELLI, Carina; PICADO, Sonia; ZOVATTO, Daniel (Comp.). *Partidos y Clase política en América Latina en los 90*. San José, Costa Rica: IIDH-CAPEL, 1995.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Fabiano. Do protesto ao plebiscito: uma avaliação crítica da atual conjuntura brasileira. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 96, p. 15-25, 2013.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Crise e castigo: partidos e gerais na política brasileira*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro,

Iuperj, 1987.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, 1996.

SENADO FEDERAL. Senado terá comissão de juristas para revisar Lei do Impeachment. *Senado Notícias*, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/02/11/senado-tera-comissao-de-juristas-para-revisar-lei-do-impeachment>. Acesso em: 25 abr. 2022.

TAVARES, José A. G. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*. Trad. Luis R. Cuéllar. México: FCE, 1957.

TORRES, Alberto. *A organização nacional*. 4. ed. São Paulo: Nacional; Brasília: UnB, 1982.

VIANNA, Luiz Werneck. *Travessia: da abertura à constituinte*. Rio de Janeiro: Taurus, 1986.

VIANNA, Luiz Werneck. *A transição: da Constituinte à sucessão presidencial*. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

VIANNA, Oliveira. *O idealismo na constituição*. Rio de Janeiro: Terra do Sol, 1927.

# A Federação Partidária como forma de transição para um novo arranjo na estrutura dos partidos políticos

Walber de Moura Agra e  
Alisson Emmanuel de Oliveira Lucena\*

\* **AGRA, Walber de Moura.** Professor da Faculdade de Direito do Recife (UFPE). Livre-docente pela Universidade de São Paulo (USP). Procurador do Estado de Pernambuco. Advogado. Autor das obras “Elementos de Direito Eleitoral” e “Curso de Direito Constitucional”, entre outras. Membro Fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP);

**LUCENA, Alisson Emmanuel de Oliveira.** Advogado do escritório Walber Agra Advogados Associados. Professor da Faculdade de Ciências Humanas de Pernambuco.

**Sumário:**

1. Federação Partidária: Linhas propedêuticas;
2. A importância dos Partidos Políticos;
3. A Cláusula de Barreira no Brasil;
4. Efeitos práticos do estado da arte das Federações de Partidos Políticos: entre federações simétricas e assimétricas;
5. Conclusão; 6. Referências bibliográficas.

**Resumo:**

O artigo ostenta a finalidade de descortinar alguns efeitos práticos da federação de partidos políticos, fenômeno que foi introduzido na Lei nº 9.096/1995 (art. 11-A) pela Lei nº 14.208/2021. Parte-se da premissa de que as federações poderão contribuir com a melhoria do sistema partidário brasileiro, na medida em que propiciarão enlances duradouros e com consistência ideológica. No entanto, observa que nem sempre as federações serão constituídas de forma simétrica, ou seja, a partir da associação de partidos de mesma estatura, o que abre espaço para eventuais incorporações de partidos menores pelos maiores. Com efeito, todas as vezes que forem soerguidas de forma assimétrica configurar-se-ão em uma incorporação a médio prazo. Desse modo, conclui que a tônica desse novo arranjo pode densificar a importância dos partidos políticos na sua exata destinação constitucional, com a estruturação de consensos e, conseqüentemente, o aperfeiçoamento dos critérios de conformação do regime democrático.

**Palavras-chave:**

Partidos Políticos. Federação Partidária. Incorporação.

## 1. FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA: LINHAS PROPEDÊUTICAS

A Lei nº 14.208/2021 alterou a Lei nº 9.096/1995 para criar as federações partidárias. De acordo com o *caput* do art. 11-A da Lei dos Partidos Políticos, dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, que, após constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma agremiação partidária. Dessa leitura, intui-se que a federação se constitui como um ente autônomo, dotado de personalidade jurídica. Apesar de atuar como se fosse um partido político, assegura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes da federação (art. 11-A, §2º, da Lei nº 9.096/95).

Com efeito, os partidos conservarão nome, sigla e números próprios, inexistindo atribuição de número à federação; seu quadro de filiados; 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 veiculação de propaganda partidária; o dever de prestar contas; e a responsabilidade pelos recolhimentos e sanções que lhes sejam imputados por decisão judicial.

O estatuto comum da federação deverá conter regras para a composição de lista para as eleições proporcionais, que vinculará a escolha de candidatos da federação em todos os níveis (art. 11-A, §7º, da Lei nº 9.096/1995). A Resolução TSE nº 23.670/2021 prevê que somente participarão das eleições as federações que tenham registro deferido até 6 (seis) meses antes do pleito. A regra advém do entendimento perfilhado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, relator da ADI nº 7.021, que conferiu interpretação conforme à Constituição ao *caput* do art. 11-A da LPP, 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 TSE no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos”.

Em julgamento realizado no dia 9 (nove) de fevereiro de 2022, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, referendou a cautelar deferida parcialmente pelo Ministro Luís Roberto Barroso, apenas para adequar o prazo para constituição e registro das federações partidárias, que deverá ser de até 6 (seis) meses antes do pleito, ressalvadas as federações constituídas para as eleições de 2022, as quais deverão preencher

tais condições até 31 de maio de 2022. À vista dos impactos que tal decisão acarretou ao Calendário Eleitoral, o TSE, por meio da Resolução nº 23.674/2021, marcou o dia 31 de maio de 2022 como a data limite para que todas as federações que pretendam participar das eleições de 2022 tenham obtido registro de seus estatutos no TSE.

Inegável, no ponto, que as federações partidárias foram estruturadas para que os partidos fugissem dos efeitos da cláusula de desempenho, especificamente os menores. Tanto é assim que o §2º do art. 4º, da Resolução TSE nº 23.670/2021, determina que, para fins de aferição da cláusula de desempenho previsto no §3º do art. 17 da Constituição Federal de 1988, será considerada a soma da votação e da representação dos partidos que integram a federação. Vislumbra-se como benfeitoria a instituição da federação de partidos, pois a tendência é que haja adensamento das greis que comunguem dos mesmos ideários políticos, o que pode garantir uniformidade de posicionamento, consistência ideológica e mínima autenticidade na representação popular; sobretudo porque a federação vigorará pelo elastério temporal de 4 (quatro) anos.

A federação vem à lume para amainar o efeito da proliferação de partidos, que estabilizou uma atmosfera de descrença na população e de ausência de consistência ideológica. Outrossim, pode-se entrever uma homogeneidade de posicionamento entre os partidos integrantes da federação, sobretudo porque ela atuará em todo território nacional (art. 11-A, §3º, II e IV), de modo a evitar, como ocorria no cerne das coligações proporcionais, alianças casuísticas e muitas vezes fugidias aos desígnios das agremiações partidárias coligadas. Com a federação, permite-se que haja um direcionamento partidário voltado à unidade de ação, sem que cada partido perca sua essência estruturante e seja tolhido de receber os influxos do princípio da autonomia partidária.

Claro que não há impedimento para a constituição de uma federação com partidos de ideologias diferentes, mas como o período de duração dessas entidades é de no mínimo quatro anos, no que engloba as eleições municipais, se essas agremiações não estiverem no mesmo espectro ideológico será impossível sua convivência diante da necessidade de posicionamentos nos mais de 5700 municípios, especificamente no contexto das eleições municipais.

Esse prenúncio de conjugação de desígnios partidários, além de evitar conflitos ideológicos, como ocorria no caso das coligações proporcionais, pode servir de esteio para que os partidos futuramente possam gerar uma nova grei, a partir de incorporação ou da fusão (art. 17, *caput*, da CF/88). Deveras, discorda-se do posicionamento no sentido de que as federações ostentam natureza jurídica de coligações partidárias.

É que as coligações, além de serem marcadas pela transitoriedade, no que eram estritamente voltadas para fins eleitorais, não tinham o escopo de firmar alinhamento programático entre os partidos coligados; e não funcionavam no período posterior às eleições. Conforme acentuou o Ministro Luís Roberto Barroso, a federação partidária guarda certo grau de similitude com as coligações, na medida em que permite que partidos políticos se agrupem e sejam tratados como um partido único para fins de cômputo de votos e de cálculo do quociente partidário.<sup>1</sup> Contudo, esclarece o Min. Barroso que as previsões delineadas para o funcionamento das federações tornam improvável a sua utilização apenas para fins eleitorais, “ou seja, apenas para viabilizar a transferência de votos, sem qualquer identidade ideológica entre partidos”.

Apesar dos benefícios que certamente trará ao sistema partidário,<sup>2</sup> o ambiente de ausência de equivalência entre os partidos integrantes de uma federação pode conduzir à formatação de uma estrutura na qual o partido menor, embora mantenha resguardados seus aspectos identitários sob o pálio do princípio da autonomia partidária, venha, no decorrer do funcionamento da federação, a sofrer fortes influxos das estruturas

1. STF. Tribunal Pleno. ADI nº 7021- MC/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. DJE em 17/05/2022.

2. Concorde-se, nesse ponto, com Ezikelly Barros, quando aduz que “a federação partidária, enquanto uma união programática e duradoura, é indubitavelmente mais benéfica ao sistema partidário do que o temido retorno da coligação nas eleições proporcionais, que é uma união pragmática e efêmera. O atual cenário de hiperfragmentação partidária- que dificulta a governabilidade de no nosso presidencialismo de coalizão-, causado pela celebração de coligações proporcionais, até o pleito de 2018, *a priori*, poderá ser atenuado com essas federações”. 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. Abradeq, 2022. p. 168.

partidárias maiores, de modo a ceder espaço que, de tal forma, os dirigentes terão o vislumbre de que a incorporação com aquele partido revela ser a melhor solução, na espécie.

Mesmo sem adentrar no papel de pitonisa, espera-se, em razão dessa contextura, que as federações partidárias promovam uma redução do número de partidos políticos. Evidentemente que não se está a menoscabar a capital importância conferida às greis partidárias, conforme será mais bem alinhavado nos tópicos sequenciais. Pelo contrário, postula-se que o desenvolver das federações propiciará uma melhor calibração no sistema partidário brasileiro.

## 2. A IMPORTÂNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos possuem demasiada relevância no cotidiano dos regimes democráticos. Tratam-se de instrumentos à conformação da democracia e à organização da competição política.<sup>3</sup> Divergências conceituais à parte, a importância dos partidos políticos à viabilidade das democracias representativas, por sua vez, é assentida de forma majoritária, apesar de vozes discordantes.<sup>4</sup> A principal fundamentação à prescindibilidade das associações políticas se baseia na verticalização dos processos decisórios, tornando-as estruturas oligárquicas, que representam cada vez menos os cidadãos, reduzindo sua capacidade de interferir nas escolhas sociais.

Rememora-se que, seguindo os eflúvios da linha contratualista de Rousseau, que pregava a consolidação de uma democracia direta, defendia-se que os partidos políticos eram prejudiciais à

3. Os partidos políticos por vezes são conceituados como associação, união de pessoas estavelmente organizadas e juridicamente vinculadas para a consecução de fins políticos e comuns (WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Milano: Comunità, 1961, pp. 241-242); como órgão do Estado, no que tange à característica de grupo eleitoral e grupo parlamentar (VIRGA, Pietro. **Libertà giuridica e diritti fondamentali**. Milano: Giuffrè, 1977, p. 245); como organização de status jurídico constitucional singular (HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, pp. 149-150); dentre outros conceitos que continuam a partir da ausência de consenso acerca da natureza jurídica dos partidos.

4. WHITE, John Kenneth. **What is a political party?** In: KATZ, Richard; CROTTY, William (Ed.). *Handbook of Party Politics*. London: Sage, 2006, p. 7.

democracia, haja vista a predominância do repúdio a qualquer intermediário entre o Estado e os cidadãos.<sup>5</sup>

*A posteriori*, diante da multiplicidade de interesses pululantes no tecido social, aclamou-se a necessidade de se consolidar essas agremiações, haja vista servirem como instrumento para a racionalização do debate democrático. A necessidade de melhor regulamentar o acentuado número de partidos políticos remonta ao cenário advindo do pós-Primeira Guerra Mundial, com a finalidade de proteção da governabilidade.<sup>6</sup>

Ao desenvolver uma tipologia dos partidos políticos, Maurice Duverger conclui que a introdução do sufrágio universal no final do século XIX e início do século XX, propiciando a incorporação de amplos contingentes populacionais à cena política, contribuiu para o surgimento dos partidos de massa.<sup>7</sup> Nessa toada, se o momento pós-Primeira Guerra Mundial foi convidativo ao debruçamento dos estudiosos, passando a ser assunto objeto de disciplina das constituições, após a Segunda Guerra Mundial aos partidos políticos foram reconhecidos os direitos à associação e à personalidade jurídica.<sup>8</sup> Como exemplo, cite-se a experiência alemã,<sup>9</sup> pioneira no melhor disciplinamento das

5. Pretensão semelhante a já esboçada por Jean Jacques Rousseau em Du contrat social. Paris: Gallimard, 1993.

6. Após a Primeira Guerra Mundial emergiram as primeiras disposições legais, com o telos de proteger a democracia contra a atividade desmesurada dos partidos. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os partidos políticos nas constituições democráticas**. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966, pp.11-13.

7. “A distinção dos partidos de quadro e dos partidos de massas coincide com as que baseiam nos diversos tipos de arcabouço partidário. Os partidos de quadros correspondem aos partidos de comitês, descentralizados e fracamente articulados; os partidos de massas correspondem aos partidos alicerçados nas seções, mais centralizados e mais fortemente articulados”. DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar/UnB, 1980, p. 106.

8. RABELLO FILHO, Benjamin Alves. **Partidos políticos no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p.95.

9. O art. 21 da Constituição de Weimar consagrava que os partidos concorriam à formação da vontade política do povo, que podiam ser livremente criados e sua organização deverá se pautar pelos princípios democráticos, que deviam dar conhecimento público da origem de seus recursos, que podiam ser considerados inconstitucionais se tendessem a destruir o regime fundamental de liberdade e democracia ou pôr em risco a existência da República Federal alemã e que sua regulamentação seria feita por leis federais.

agregações políticas<sup>10</sup>. Diante das transformações econômicas e sociais, nasceram os partidos socialistas como canais para organização dos trabalhadores. Como consequência, abriu-se fresta à criação descompassada de agregações, conduzindo a um cenário instável à governabilidade.

Na experiência brasileira, a Constituição de 1988 modificou radicalmente o quadro partidário brasileiro. Inaugurou-se a plena liberdade da existência e de funcionamento dos partidos políticos, ao alvedrio de um histórico de sistema bipartidário ou até mesmo de ausência de partidos, quando após a ditadura, assegurou-se de forma explícita o pluralismo político. Na mesma oportunidade, a Constituinte optou pela constituição de um Estado Democrático de Direito, cujo poder emana do povo, ainda que seu exercício seja indireto (parágrafo único do art. 1º da CRFB/88).

O partido político fora contemplado na sua qualidade de agregação de caráter nacional, sendo considerado indispensável ao funcionamento do regime democrático, conforme disciplinado no art. 17 da CRFB/88, inserido no capítulo “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, ganhando legislação específica em 1995 (Lei n. 9.096).<sup>11</sup> Assume-se a isso que a filiação partidária no Brasil é considerada como uma condição de elegibilidade, agasalhada no art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal de 1988.

Nesse cenário, (de densificação do *demos kratos*) os partidos políticos passaram a ser definidos como o instrumento ímpar para o funcionamento da democracia. Na democracia de partidos, a representação não é uma relação puramente formal, o seu conteúdo é direcionado em razão do posicionamento dessas agregações. Tem-se que a constatação da vontade coletiva do povo resulta do compromisso entre os interesses contrapostos, interesses estes que são representados pelos partidos políticos mediante os quais o povo se articula,<sup>12</sup> razão pela qual

10. RABELLO FILHO, Benjamin Alves. **Partidos políticos no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, pp. 95-96.

11. Cite-se que a Lei n. 9.096/95 não foi o primeiro diploma a dispor acerca dos partidos políticos. Havia a Lei n. 4.740/65, em seguida, aproximando-se do fim do regime militar, em 1979, foi editada a Lei n. 6.676, que extinguiu a ARENA e o MDB e permitiu a criação de novos partidos. Posteriormente, fora criada a Lei n. 5.682/71 que exigia a expressão “partido” na sigla identificadora das novas agregações partidárias.

12. KELSEN, Hans. **Esencia y valor de la democracia**. Oviedo: KRK Ediciones,

Garrarena Morales acentua que a relação entre os cidadãos e os partidos constitui a verdadeira relação representativa, ainda que alguns textos constitucionais não se atrevam a reconhecê-lo.<sup>13</sup>

Uma vez inadmitida a participação direta do indivíduo na formação da vontade estatal, seja por impossibilidade material ou por ausência de perfil do homem pós-moderno,<sup>14</sup> a representatividade somada a alguns institutos da democracia direta constitui-se como o delineamento para a solução dos conflitos distributivos. Repudiada qualquer defesa embasada nas pretensões de um indivíduo isolado, ou um individualismo metodológico, segundo Hayek,<sup>15</sup> os partidos políticos emergem como principal meio à participação no governo; exsurtem como um elo legítimo entre a sociedade civil e o Estado.<sup>16</sup>

Os partidos políticos refletem a participação social nas decisões do Estado. Eles respondem ao problema de mediar entre o pluralismo ideológico existente na sociedade e o interesse estatal de produzir uma unidade de decisão e ação governamental. São organismos sociais estruturados com a finalidade de organizar as forças em torno de um ideário político para disputar o poder na sociedade. Difundem sua ideologia política para conseguir adeptos e tentam contribuir para o direcionamento das políticas públicas.<sup>17</sup>

---

2006, p. 82.

13. GARRORENA MORALES, Á. 1998. **Algunas sugerencias para renovar la función de control**. In: F. PAU I VALL (coord.), **Parlamento y control del Gobierno**: V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Pamplona, Aranzadi, p. 421-442.

14. “[...] o homem da democracia direta, que foi a democracia grega, era integralmente político. O homem do Estado moderno é homem apenas acessorialmente político, ainda nas democracias mais aprimoradas, onde todo um sistema de garantias jurídicas e sociais fazem efetiva e válida a sua condição de “sujeito” e não apenas “objeto” da organização política.” BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, pp.293-294.

15. HAYEK, Friedrich August. **Individualism and Economic Order**. Indiana: Gateway Editions, 1948, pp. 10-11.

16. REALE JÚNIOR, Miguel. **Casos de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 113.

17. VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 123.

O estudo da representatividade social repisa a compreensão do homem em uma órbita plural. Afinal, o regime democrático, que consubstancia a regência pelo povo, é equivalente à defesa do método de decisão pela maioria. A defesa da maioria, inclusive, não desmerece a minoria, cenário que permite que todo o povo seja abrangido. Tal qual defendido por John Locke, o princípio da maioria está associado a duas ideias importantes: o consentimento e o reconhecimento da minoria. Isto é, considerar opiniões, interesses e grupos pluralistas e a crítica. Foi dessa premissa que os ideais do pluralismo e da representação se associaram ao princípio da maioria na transição dos métodos de decisão, convertendo-se no princípio da representação da democracia.

No mesmo sentido desenvolve Tocqueville, que condiciona a aplicação do princípio da maioria à ampla igualdade de condições de vida em sociedade ou que ela seja homogênea com suficiência; ao reconhecimento do princípio da maioria como elemento da cultura política, por conseguinte, como um consenso unânime sobre o domínio em que ele se aplica; e à possibilidade de que a própria minoria venha a ser, um dia, maioria.<sup>18</sup>

Incontestes que os partidos políticos configuram-se como o principal umbral pelo qual os grupos sociais adentraram no sistema político.<sup>19</sup> Todavia, não há desmerecimento ao princípio de respeito à minoria quando se exige requisitos específicos para a criação dessas organizações, posto que essas fazem parte do procedimento de qualquer instrumento democrático, inclusive da situação da maioria como método<sup>20</sup>.

Uma democracia de fato, partindo-se da hipótese em que há garantia de que o indivíduo exercerá influência no governo (seja de forma direta ou indireta), promana que o sujeito se associe, formando um coletivo que compartilha opiniões políticas. Estorve-se a parêmia sartriana que introduz a obra *A Náusea*, “é um rapaz sem importância coletiva; é apenas um indivíduo” – na vida democrática a reverberação de individualismos redundante

18. TOCQUEVILLE, Alexis de, 1805-1859. **A democracia na América**: leis e costumes. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1951, p. 257.

19. BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 11ª ed. Brasília: UNB, 1998, p. 904.

20. A decisão da maioria seria, portanto, o máximo alcançável, seria a maior aproximação possível da liberdade e da igualdade. (MULLER, Friedrich. **Discours de la méthode juridique**. Paris: Presses Universitaires de France, 1996, pp. 60 e ss.)

em uma sociedade autoritária, marcada por desigualdades.<sup>21</sup> Bem por isso, os partidos políticos são indiscutível instrumento à formação da vontade pública e, tal qual defendido por Hans Kelsen, a representação apenas funciona se a integração política consubstancia a compreensão das pretensões da maioria.<sup>22</sup>

### 3. A CLÁUSULA DE BARREIRA NO BRASIL

Para Kátia Carvalho, a cláusula de barreira consubstancia disposição normativa que nega a existência ou a representação parlamentar ao partido que não alcançar determinado número ou percentual de votos. Aduz que a cláusula de exclusão consiste em instrumento necessário para impedir a pulverização dos representantes em um número elevado de partidos políticos, cenário que permitirá o enfraquecimento das agremiações partidárias e da própria governabilidade.<sup>23</sup> Como no Brasil, em decorrência de vetor deontológico esculpido no art. 17, I, da CF/88, os partidos têm que ter caráter nacional, a cláusula de desempenho apenas pode ser instaurada em âmbito nacional, impedindo-se sua criação em nível regionalizado.

Podendo variar em seu sentido conceitual em razão das especificidades dos ordenamentos jurídicos, a cláusula de exclusão tem como principal justificativa o fato de que a proporcionalidade extrema conduz a um legislativo muito fragmentado, prejudicando a governabilidade.<sup>24</sup> Tem-se que um quadro partidário fragmentado, permissivo à criação de inúmeras agremiações, proporciona ao eleitor um cenário confuso, dificultando a própria *ratio essendi* dos partidos políticos, qual seja a organização do processo político. A existência de pequenas legendas, por vezes, consubstancia espaço à negociação de tempo de rádio e

21. SARTRE, Jean-Paul. **A Náusea**. Tradução de Rita Braga. 10ª Impressão. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2000.

22. KELSEN, Hans. **A teoria geral do direito e do Estado**. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 421.

23. CARVALHO, Kátia. **Cláusula de Barreira e Funcionamento Parlamentar, Estudo, Câmara dos Deputados**. Consultoria Legislativa: pp. 2-11, Fev. 2003, p. 3.

24. NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 51.

televisão.<sup>25</sup> Muitas delas funcionando exclusivamente como legendas de aluguel.<sup>26</sup>

A instituição da cláusula de barreira repisa a premissa de que um partido político apenas deve ser criado quando obtiver amplo apoio na sociedade e represente uma corrente política preestabelecida. As cláusulas são postas com o *telos* de promover estabilidade no sistema eleitoral, negando representação às agremiações radicais, as criadas por minorias alternantes ou de aluguel – aquelas que, por preencherem os requisitos legais de formação partidária, ainda que sem representação real junto ao povo, são válidas e recebem os benefícios inerentes às associações políticas. Nesse sentido, incontestemente que a cláusula de exclusão consubstancia mecanismo de aprimoramento do regime democrático, dotando-o de maior funcionalidade. A cláusula de barreira emerge como mecanismo eficiente na cessação da multiplicação descomedida de partidos políticos, sendo premente ao aperfeiçoamento da democracia.

Se a preocupação inicial era a proteção das minorias, o desenvolvimento do fenômeno democrático impôs que a criação abundante de agremiações políticas produzisse uma instabilidade que denega o ideal da própria *demokratia*. Um pluripartidarismo exagerado, com facilidade extrema para a criação de agremiações, incentivado ainda pela fragmentação político-ideológica, impede a formação de maiorias sólidas aptas a governar, fazendo com que pequenas agremiações tenham um poder excessivo de barganha sem amparo na realidade social, no que conduz à fragilização do regime democrático.

A cláusula de barreira encontra extração constitucional no art. 17, §3º, incisos I e II da Carta Magna, que valerá a partir de 2023. O referido dispositivo estabelece que, somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio

25. CINTRA, Antonio Octavio – Estudo. A Proposta de Reforma Política: Prós e Contras. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Brasília-DF: pp. 12-16, jan., 2005, p. 13-14.

26. Ponderando acerca do conceito de legendas de aluguel, Thales Cerqueira sintetiza: “Como é o caso dos partidos pequenos, que são criados com o escopo exclusivo de promover a venda para as grandes legendas do tempo que lhes é reservado no rádio e na TV, por meio de coligações casuísticas (“a ocasião faz o ladrão”), provocando com isso a diminuição do número de partidos”. CERQUEIRA, Thales T.P.L. Pádua. Revista Jurídica CONSULEX - Ano X nº 235 - out. 2006, pp. 24 - 32, p. 26.

e à televisão, os partidos políticos que alternativamente 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 tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Não é de todo excessivo repisar que a proliferação de partidos não decorre da hipercomplexidade social, haja vista que eles não se comportam como fonte de ressonância de determinados segmentos sociais, mas como forma de atender às demandas clientelistas de determinados segmentos da sociedade.<sup>27</sup> Essa multiplicação excessiva de partidos impede discussões mais aprofundadas de questões complexas que merecem maior atenção, em razão da fragmentação de partidos, no que dificulta ainda mais a formação de consensos. Com essa multiplicidade exacerbada, esses agrupamentos políticos deixam de refletir opções pragmáticas para os problemas sociais, para cristalizarem a intenção de concretizar demandas casuísticas, no que colaboram para transformar o parlamento em um balcão de negócios. Com partidos consolidados, que defendem *standards* ideológicos claros, além da sociedade ter maior segurança nas políticas públicas implementadas, os consensos são obtidos mais facilmente porque além de poucos atores sociais, o substrato que permite acordos também se configura mais claros, impedindo que os representantes sociais ultrapassem os seus próprios limites.<sup>28</sup>

Defende-se que a cláusula de barreira não impede a multiplicidade de partidos políticos, no que somente impõe requisitos para que eles possam dispor de todas as prerrogativas agasalhadas em nível normativo. Não há se falar, inclusive, em nenhum anátema ao regime democrático, pois a sua adjetivação positiva não é baseada na quantidade de partidos, haja vista que o seu *quantum* numérico não permite a ilação de uma melhor eficácia na ausculta popular. Se houver o surgimento de uma nova

27. LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983. p. 66.

28. GROSSI, Paolo. "Il Diritto Tra Norma e Applicazione. Il Ruolo Del Giurista Nell'Attuale Societa'Italiana". In: **Inaugurazione Dei Corsi D'Insegnamento Dell'anno Accademico. 2001-2002**. Firenze: Università Degli Studi, 2002. p. 27.

corrente de percepção da realidade, realmente amparada por setores da população, os requisitos mínimos da cláusula de barreira serão facilmente alcançados.<sup>29</sup>

Saliente-se que o fato de os partidos que não alcançarem o percentual exigido pela cláusula de barreira ficarem sem a possibilidade de receber dinheiro público ou exercer o direito de antena não significa um acinte ao Estado Democrático de Direito, pois não se configuram como garantias fundamentais.<sup>30</sup> Claro que são duas prerrogativas que muito ajudam na consolidação e fortalecimentos desses atores sociais. Contudo, não são requisitos inexoráveis para a sua existência.

Se eles buscam representar demandas de setores organizados da sociedade, com legitimidade social, podem exercer esse *mister* de forma livre, inclusive com os mandatários eleitos exercendo soberanamente o seu mandato. Outrossim, o dinheiro público é sacrossanto, ou seja, se configura como escasso, devendo ser despendido em necessidades mais prementes. Daí a razão pela qual o Erário somente pode ser empregado para partidos políticos que tenham um mínimo de organicidade, exercendo com eficácia a sua destinação constitucional.

#### **4. EFEITOS PRÁTICOS DO ESTADO DA ARTE DAS FEDERAÇÕES DE PARTIDOS POLÍTICOS: ENTRE FEDERAÇÕES SIMÉTRICAS E ASSIMÉTRICAS**

Compreende-se por estado da arte como sendo o nível de desenvolvimento teórico-conceitual alcançado por determinado tema ou situação na ambiência técnica ou científica. Significa, bem por isso, que o objeto de verificação alçou progressos definidos, mas que não representa, necessariamente, o último estágio a ser atingido, o que somente advirá com o tempo e suas

29. Os sistemas multipartidários são, por definição, fragmentadores do poder representativo, demandando coalizões majoritárias para promovê-la. Os governos multipartidários seriam mais instáveis do que os bipartidários, independentemente deles serem parlamentaristas ou presidencialistas, unicamerais ou bicamerais, fragilizando o ideal democrático. (DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. In: *Conférences du Lundi*. Université de Bordeaux. Bordeaux: Ed. Delmas, 1946, pp. 21-32.)

30. MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. *As Novas Tendências do Direito Constitucional*. Trad. Candido Motta Filho. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1933. P. 45.

nuances.<sup>31</sup> Daí a razão pela qual é a partir desse ponto que se intenta mapear o objeto de averiguação em seus aspectos fortes e práticos, suas fragilidades e identificação de lacunas ainda existentes, máxime no tocante ao tema em apreço, que somente poderá ser analisado em sua inteireza no decorrer e após as Eleições 2022.

Conforme alinhavado alhures, a federação consiste na união de dois ou mais partidos para atuarem como se fossem uma única agremiação, com estatuto e programas comuns, registrados no Tribunal Superior Eleitoral (art.1º da Resolução TSE nº 23.670/2021). A efervescência legislativa que culminou na promulgação da Lei nº 14.208/2021 foi proveniente da atuação enérgica dos partidos políticos que possivelmente não iriam atingir a cláusula de barreira, assim como também da impossibilidade de formação de coligações para as eleições proporcionais. Desse modo, as entidades avistaram o instituto da federação partidária como uma ilha de esperança para aportar de forma segura antes da ocorrência de naufragos nas naus. No entanto, a redução da autonomia partidária dessas greis a partir da associação em federação é algo axiomático.

É bem verdade que o art. 11-A, §2º, da Lei nº 9.906/1995 assegura a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes da federação.<sup>32</sup> De acordo com o comando vertido da Resolução TSE nº 23.670/2021, os partidos integrantes da federação conservarão seu nome, sigla e números próprios; seu quadro de filiados; e a responsabilidade pelos recolhimentos e sanções que lhes sejam imputados por decisão judicial (art. 5º, incisos I, II e V).

31. ROSSETTO, Gislaíne A. R. da Silva *et al.* **Desafios dos estudos “estado da arte”: estratégias de pesquisa na pós-graduação.** Educação: Saberes e Práticas, v. 2, n. 1, 2013, p. 1-15.

32. O princípio da autonomia partidária “deve ser compreendido como a liberdade interna que o partido político possui para regulamentar as normas sob as quais funcionará a grei, desde o estabelecimento do seu programa até a positivação de normas do Estatuto Partidário- uma espécie de constituição do partido que deverá ser observado em todos os atos intrapartidários pelos seus respectivos filiados e pelos órgãos diretivos-, podendo ser invocado sempre que houver tentativa de ingerência estatal no interior dessas agremiações”. BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária: Uma Teoria Geral.** São Paulo: Almedina, 2021. Coleção IDP. p. 106.

O referido ato normativo também confere às greis o dever de prestar contas e lhes garante 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 veiculação de propaganda partidária. (art. 5º incisos III e IV, da Resolução TSE nº 23.670/2021). Demais disso, tem-se que a manutenção e o funcionamento da federação serão custeados pelos partidos políticos que a compõem, cabendo ao estatuto dispor a respeito (art. 10 da Resolução TSE nº 23.670/2021).

A prática demonstrará que se trata de uma autonomia mitigada, na medida em que os partidos irão ceder em alguns aspectos para posterior adaptação e ingresso na federação. Nesse sentido, Roberta Gresta e Volgane Carvalho explanam que a federação, no espectro concernente à tentativa de sobrevivência dos pequenos partidos, resulta em uma articulação de fins na qual, para assegurar a estabilidade organizativa, as greis se dispõem a diminuir o campo de incidência do discurso de que representariam identidades políticas cuja condução independente seria inexorável para a manutenção da democracia, bem como do pluripartidarismo.<sup>33</sup>

A primeira benesse de ordem prática a ser direcionada aos partidos políticos pequenos no contexto da federação diz respeito à soma dos votos para facilitar o alcance do quociente eleitoral e dos limites exigidos pela cláusula de barreira (art. 4º, §2º da Resolução TSE nº 23.670/2021). Para tanto, essa aferição somente incidirá a partir do início da legislatura seguinte ao deferimento do registro da federação, nos termos do art. 4º, §3º da Resolução TSE nº 23.670/2021.

Apesar dos partidos políticos serem entidades peculiares em essência, a adesão a determinada federação encontrará o primeiro obstáculo já na ocasião de formatação do estatuto, haja vista que cada agremiação tentará impor seus anseios nesse momento de equalização dos poderes partidários. Afinal, cada partido político, para além de possuir uma ideologia preestabelecida, carrega suas próprias formas de organização e distribuição de direitos e deveres.

33. CARVALHO, Volgane; GRESTA, Roberta. Federação de partidos políticos no Brasil: Impactos sobre o sistema partidário, contexto latino-americano e desafios para as eleições 2022. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 16, n.1, p. 143-167, jan.-abr.2022.

Questão tormentosas é a que orbita pela atuação da federação no âmbito parlamentar. Cite-se, por exemplo, o Estatuto da Federação Brasil da Esperança (Fé Brasil), composta pelo PT, PC do B e PV, que impõe como dever dos Partidos associados a garantia de que seus parlamentares cumpram com as decisões da Federação quando houver fechamento de questão (art. 8º, inciso VIII).<sup>34</sup> O art. 8º do Estatuto da Fé Brasil aduz, inclusive, que o descumprimento dos deveres, pelos Partidos associados, configura grave violação às normas estatutárias.

Sublinhe-se que a prática de fechamento de questão ou o princípio da unidade de ação anunciam hipóteses nas quais os partidos colocam em evidência a predileção a respeito do direcionamento de determinada votação que porventura veicule algum tema sensível às hostes partidárias, especificamente para que os posicionamentos sejam entoados de forma uníssona, em estrito respeito às disposições emanadas dos órgãos diretivos dos partidos políticos.<sup>35</sup>

À maneira do que ocorre na seara individual dos partidos políticos, tem-se que, em caso de dissidência em relação aos preceitos estatutários, a federação poderá aplicar penalidades, que deverão constar no respectivo estatuto, assim como também o procedimento de aplicação das reprimendas. As temáticas relativas à disciplina partidária no âmbito da federação devem seguir o norte apontado pelo artigo 25 da Lei dos Partidos Políticos.<sup>36</sup>

A hipótese do cumprimento do fechamento de questão pode conduzir, a depender das forças partidárias que habitem o plano decisor da federação, a uma imposição forçada de posicionamento aos partidos de menor estatura e que tenham menor número de parlamentares na bancada, por exemplo. Noutro

34. Registro de Federação Partidária nº 0600228-48.2022.6.00.0000, Rel. Min. Sérgio Banhos.

35. AGRA, Walber de Moura. **Manual prático de Direito Eleitoral**. 4. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 120.

36. Lei n. 9.096/1995. Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

quadrante, também pode-se mencionar eventual ocorrência de desassossegos no que tange à composição dos órgãos de direção, na distribuição de poder decisório, no repasse de recursos e nos critérios para a composição de listas proporcionais.<sup>37</sup>

Todos esses imbróglis apontam para a ocorrência do que se pode denominar de federações simétricas e assimétricas. Entende-se, por federação simétrica como sendo aquela que é formada por partidos de mesma estatura e força política. Por outro lado, as federações assimétricas são as que têm em sua composição partidos políticos pequenos e de maior porte, o que evidencia a ausência de equação de forças. A ocorrência de assimetrias, ainda que no contexto estruturante de federações, aponta de forma inevitável para as relações de força que podem ser de diferentes naturezas e que se definem no modo concreto de uma desigualdade, como aduz Foucault.<sup>38</sup>

Diante da estruturação do núcleo de poder dessas federações, em que o maior partido dispõe de ampla maioria para tomar as decisões, os interesses que deverão prevalecer são os interesses dessa maioria, fazendo com que o interesse das pequenas agremiações sejam relegados, bem como que diminua a atratividade para a manutenção e engajamento de filiados.

A consequência dessa desigualdade de forças partidárias, ao longo do período de constituição da federação, pode e deverá conduzir à incorporação dos partidos menores pelos maiores. A incorporação ocorre quando um partido absorve uma ou mais agremiações, mantendo o partido incorporador sua identidade originária. Nesse caso, há o cancelamento do registro do partido incorporado, nos termos do art. 29, §6º, da Lei nº 9.906/1995. No caso de incorporação, obedecendo à lei civil, cabe ao partido incorporando deliberar por maioria absoluta de votos, por meio de seu órgão nacional, se aceita a adoção do estatuto e do programa da agremiação que irá absorver. Depois dessa etapa, realizar-se-á reunião conjunta dos órgãos nacionais de deliberação para a eleição do novo órgão de direção nacional.

37. CARVALHO, Volgane; GRETA, Roberta. Federação de partidos políticos no Brasil: Impactos sobre o sistema partidário, contexto latino-americano e desafios para as eleições 2022. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 16, n.1, p. 143-167, jan.-abr.2022.

38. FOUCAULT, Michel. *Dits et écrits (1954-1988)*. Paris: Gallimard, 2001. 2 v. p. 233.

As hipóteses de incorporação ou absorção irão ocorrer no âmbito da estruturação das federações assimétricas, no que em se tratando de federações simétricas, o caso seria de fusão. Como, hoje, no Brasil, as federações formadas são constituídas de forma muito clara de forma assimétrica, a tônica muito provavelmente será de incorporação dos partidos menores pelos maiores.

Deveras inexistente qualquer tipo de impedimento para a existência legal de partidos políticos de pequeno porte, principalmente os que dispõem de subsídios ontológicos. Sua existência é permitida, mas, obviamente sem as benesses estatais. A grande questão é que os partidos, mesmo os mais históricos, apenas conseguem manter sua sobrevivência a partir das estruturas ofertadas pelo establishment.

## **5. CONCLUSÃO**

Pelo fio do exposto, afigura-se insofismável que a ausência de equivalência de forças no solo das federações assimétricas, com o arrefecimento paulatino e constante do poder de decisão dos partidos menores, poderá conduzi-los à incorporação com partidos maiores, máxima quando houver consonância ideológica, o que facilitará o ato incorporador. A aproximação decorrente das afinidades ideológicas é extremamente benéfica, pois abrirá os caminhos para que a representação popular tenha o mínimo de autenticidade.

Outrossim, esse estado da arte poderá contribuir para a diminuição do alto número de partidos políticos no Brasil, que, destituídos de base social, constituem uma grave anomalia que estorva diretamente a governabilidade. Com efeito, essa realidade jurídica, se efetivada, permitirá que os partidos políticos possam resgatar a nobríssima missão de fazer ecoar a voz do povo na arena política, com vistas à materialização de anseios e direitos mais prementes à plena desenvoltura da população.

## **6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AGRA, Walber de Moura; VELLOSO, Carlos Mário da Silva; **Elementos de direito eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2016.

AGRA, Walber de Moura. **Manual prático de Direito Eleitoral**. 4. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

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.

BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária: Uma Teoria Geral**. São Paulo: Almedina, 2021. Coleção IDP.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 11<sup>a</sup> ed. Brasília: UNB, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CARVALHO, Kátia. **Cláusula de Barreira e Funcionamento Parlamentar, Estudo, Câmara dos Deputados**. Consultoria Legislativa: pp. 2-11, Fev. 2003.

CARVALHO, Volgane; GRESTA, Roberta. Federação de partidos políticos no Brasil: Impactos sobre o sistema partidário, contexto latino-americano e desafios para as eleições 2022. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 16, n.1, p. 143-167, jan.-abr.2022.

CERQUEIRA, Thales T.P.L. Pádua. **Revista Jurídica CONSULEX - Ano X nº 235 - out. 2006**, pp. 24 – 32.

CINTRA, Antonio Octavio – Estudo. **A Proposta de Reforma Política: Prós e Contras**. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Brasília-DF: pp. 12-16, jan., 2005.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar/UnB, 1980.

DUVERGER, Maurice. **Les Partis Politiques. In: Conférences du Lundi**. Université de Bordeaux. Bordeaux: Ed. Delmas, 1946.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Os partidos políticos nas constituições democráticas**. Belo Horizonte: Revista Brasileira

de Estudos Políticos, 1966.

FOUCAULT, Michel. **Dits et écrits (1954-1988)**. Paris: Gallimard, 2001. 2 v.

GARRORENA MORALES, Á. 1998. **Algunas sugerencias para renovar la función de control**. In: F. PAU I VALL (coord.), **Parlamento y control del Gobierno: V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos**. Pamplona, Aranzadi.

GROSSI, Paolo. “**Il Diritto Tra Norma e Applicazione. Il Ruolo Del Giurista Nell’Attuale Societa’Italiana**”. In: **Inaugurazione Dei Corsi D’Insegnamento Dell’anno Accademico. 2001-2002**. Firenze: Università Degli Studi, 2002.

HAYEK, Friedrich August. **Individualism and Economic Order**. Indiana: Gateway Editions, 1948.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

KELSEN, Hans. **A teoria geral do direito e do Estado**. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

KELSEN, Hans. **Esencia y valor de la democracia**. Oviedo: KRK Ediciones, 2006.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983. P. 66.

MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. **As Novas Tendências do Direito Constitucional**. Trad. Candido Motta Filho. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1933.

MULLER, Friedrich. **Discours de la méthode juridique**. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

RABELLO FILHO, Benjamin Alves. **Partidos políticos no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

REALE JÚNIOR, Miguel. **Casos de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

ROSSETTO, Gislaine A. R. da Silva *et al.* **Desafios dos estudos “estado da arte”: estratégias de pesquisa na pós-graduação**. Educação: Saberes e Práticas, v. 2, n. 1, 2013.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Du contrat social**. Paris: Gallimard, 1993.

SARTRE, Jean-Paul. **A Náusea**. Tradução de Rita Braga. 10ª Impressão. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2000.

TOCQUEVILLE, Alexis de, 1805-1859. **A democracia na América: leis e costumes**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1951.

VIRGA, Pietro. **Liberta giuridica e diritti fondamentali**. Milano: Giufrè, 1977.

WHITE, John Kenneth. **What is a political party?** In: KATZ, Richard; CROTTY, William (Ed.). *Handbook of Party Politics*. London: Sage, 2006.

WEBER, Max. **Economia e societé**. Milano: Comunitá, 1961.

# **As Federações e a Modernização do mundo Político Partidário: a *joint venture* do Direito Eleitoral e os seus possíveis reflexos na judicialização da política**

**Anna Graziella Santana Neiva Costa\***

**\* NEIVA, Anna Graziella.** Juíza do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão (TRE/MA) na vaga de jurista. Advogada. Especialista em Ciência Jurídico-Política, Eleitoral e Direito Constitucional. MBA em Direito Tributário. Mestranda em Ciências Jurídico-Políticas. Membro do COPEJE, IAB, ABRACRIM, ANACRIM. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

**Sumário:**

1. Introdução;
2. O julgamento da ADI nº 7021 pelo Supremo Tribunal Federal;
3. Os Partidos Políticos no contexto contemporâneo;
4. As Federações Partidárias, as Coligações, suas diferenças e as inovações no cotidiano partidário brasileiro;
5. A Federação Partidária e a Judicialização da Política;
6. Paralelo entre Federações Partidárias e Joint Venture;
7. Conclusão;
8. Referências bibliográficas.

**Resumo:**

O presente artigo aborda um novo instituto no ambiente político partidário, inserido no ordenamento pátrio por meio da Lei nº 14.208/21 – que alterou a redação da Lei nº 9.096/95 – as federações partidárias. A intenção do artigo é clara e tem como objetivo o desafio de, a partir da análise da importância da figura do instituto do partido político, bem como da inclusão da federação partidária no cenário partidário brasileiro, historiar as contendas mais relevantes suscitadas pelo meio jurídico-acadêmico no âmbito da ADI 7021, até a data em que teve o seu julgamento meritório. Nessa conjuntura, a federação de partido, antes mesmo de produzir efeito no mundo fenomênico, tornou-se a vedete do processo eleitoral do ano de 2022. Agora, trajando o manto da constitucionalidade, as Federações continuam a instigar outros debates que passam a ser enfrentados pelo orbe acadêmico, a exemplo da (i) diferenciação com as coligações; (ii) a necessidade de que as agremiações partidárias sejam modernizadas para que cumpram seu mister de serem efetivas representantes da vontade popular; (iii) um paralelo com o instituto do direito empresarial conhecido como *joint venture* e, por fim; (iv) formular reflexões acerca da federação dos partidos no contexto do perturbador tema da judicialização da política.

**Palavras-chave:**

Federação Partidária. ADI nº 7021. Modernização dos Partidos Políticos. Coligação. *Joint Venture*. Judicialização da Política.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda um novo instituto no ambiente político partidário, inserido no ordenamento pátrio por meio da Lei nº 14.208/21 – que alterou a redação da Lei nº 9.096/95 – as federações partidárias. A inovação permite a união entre partidos políticos, inclusive para concorrerem às eleições proporcionais (para deputado federal, estadual e vereador).

Assim que a legislação entrou em vigor, o mundo acadêmico embarcou nos mais variados questionamentos. Os debates avançaram no campo da análise da existência ou não de inconstitucionalidades formal e material. Questionou-se a constitucionalidade da norma, considerando tratar-se de lei ordinária a mudar disposição expressamente contida no texto constitucional brasileiro.

No ponto em que se abordou o suposto vício de inconstitucionalidade formal, a cizânia concentrava-se no fato de que o projeto de lei elaborador das federações partidárias foi iniciado e aprovado no Senado Federal, quando ainda estava em vigência a antiga redação do artigo 17, §1o, da Carta Magna, que admitia a coligação eleitoral, até mesmo no sistema proporcional.

O projeto foi remetido à Câmara dos Deputados, porém, quando aprovado, já vigorava a nova redação do dispositivo constitucional referenciado, proibindo as coligações em eleições proporcionais (EC 97/17). Desse panorama, despontou a alegação de que o projeto de lei deveria ter retornado à Casa em que fora iniciada a tramitação.

Tema que ocupou a arena e provocou alterações, restou centrado em saber de existência de inconstitucionalidade material na norma em comento, ao argumento de que poderiam ser as federações partidárias uma reinvenção das coligações, organismo extirpado – no campo das eleições proporcionais – do ordenamento jurídico brasileiro desde o ano de 2017.

Outro mote assaz debatido assentou-se em afirmações de que, com o advento das federações partidárias no ordenamento pátrio, existiria uma burla ou, ao menos, um retardo relevante na necessária redução do número de agremiações partidárias existentes no contexto político brasileiro.

Os fundamentos jurídicos e políticos acima expostos, dentre outros, foram objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7021, proposta pelo PTB (destacando, é preciso ressaltar, uma mulher, a advogada Ezikelly Barros, à frente de todas as

discussões) cuja relatoria coube ao Ministro Luís Roberto Barroso.

O pedido cautelar contido na citada ADI 7021 foi deferido apenas quanto ao prazo de registro para, no entendimento do relator, assegurar o princípio da isonomia.

A Suprema Corte brasileira escolheu data cabalística (02/02/2022) para apreciação da Ação Direta de Inconstitucionalidade. O STF enfrentou o tema em sua integralidade contribuindo, sobremaneira, com o indispensável cenário de segurança jurídica para o pleito eleitoral de 2022.

Os parágrafos acima deram conta de historiar acoimando as contendas mais relevantes suscitadas pelo meio jurídico-acadêmico, até a data em que a ADI teve o seu julgamento meritório concluído. Contudo, ultrapassadas as agonias relatadas, as federações partidárias, agora trajadas com o *dress code* da constitucionalidade, revelam outras temáticas que passam a ser enfrentadas pelo orbe acadêmico.

Nessa conjuntura a federação de partido, antes mesmo de produzir efeito no mundo fenomênico, tornou-se a vedete do processo eleitoral do ano de 2022, tomando a pauta dos debates no primeiro trimestre do citado ano. E, agora, sob o manto da constitucionalidade instiga debates outros, a exemplo da diferenciação com as coligações, a necessidade de que as agremiações partidárias sejam modernizadas para que cumpram seu mister de serem efetivas representantes da vontade popular, dentre muitos outros que surgirão, com certeza, a partir deste momento.

Nesse sentido, a intenção do artigo é clara, tendo como objetivo o desafio de, a partir da análise da importância da figura do instituto do partido político, bem como da inclusão da federação partidária no cenário partidário brasileiro e dos aspectos constitucionais abordados na ação direta de inconstitucionalidade 7021, contribuir com reflexões acerca do universo jurídico-partidário inserido no contexto do presidencialismo de coalizão, enfatizando, ainda, o perturbador tema da judicialização da política.

## **2. O JULGAMENTO DA ADI Nº 7021 PELO SUPREMO TRIBUNAL**

Os debates sobre a Federação Partidária já foram ao Supremo Tribunal Federal provocados pelo controle concentrado de constitucionalidade (ação direta de inconstitucionalidade) com a afirmação de que as federações de partidos políticos – criadas pela

Lei nº 14.208/2021 – na prática, se traduzem em coligações partidárias, numa tentativa de driblar a proibição constitucional instituída pela Emenda de nº 97/2017 e dirigida às eleições pelo sistema proporcional.

Durante o julgamento da ADI 7021, houve o deferimento de medida cautelar pelo relator, o Ministro Luís Roberto Barroso, que rechaçou de plano existência de inconstitucionalidade formal da norma.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade, oportunamente, exigiu do colegiado da Corte Constitucional Brasileira o enfrentamento acerca da constitucionalidade de uma lei ordinária (a que criou a federação) ter alterado artigo da Carta Magna. A regra constitucional alcançada estava no artigo 17, §1º: “É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos [...]”. Ou seja, a Constituição Brasileira declinou os arranjos estruturais disponíveis às agremiações que podem ser criadas, fundidas, incorporadas ou extintas. Não há, assim, no texto da norma a previsão do instituto da “federação”.

Outro ponto decidido pelo Ministro Barroso, na cautelar da citada ADI, diz respeito ao prazo sob o qual as Federações devem estar formadas. O artigo 11-A, § 3o, inciso III, da Lei 14.208/21, afirma categoricamente que “a federação poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias”. Todavia, o Ministro Luís Roberto Barroso, no momento da análise do pleito cautelar da ADI 7021, decidiu que o prazo disposto na legislação afrontaria a isonomia entre as federações partidárias e os partidos políticos já constituídos.

Eis as exposições consignadas na decisão:

Existe, porém, um problema de quebra de isonomia no tratamento diferenciado dado à federação partidária no que diz respeito ao seu registro perante o TSE. Partidos políticos têm de fazê-lo até 6 meses antes das eleições (Lei nº 9.504/97, 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. (BRASIL, 2021)

Exatamente no ponto acima declinado, houve parcial deferimento 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 9.096/95 e o parágrafo único do art. 6o-A da Lei n. 9.504/97, com a redação dada pela Lei no 14.208/21; bem como (ii) conferir interpretação conforme à CF ao caput do art. 11-A da Lei no 9.096/95, 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 TSE no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos. (BRASIL, 2021)

Até o julgamento do mérito da citada ADI, o frenesi tomou conta do mundo acadêmico e os debates ficaram aquecidos. Em fevereiro de 2022, a Corte Suprema pôs fim a qualquer nebulosidade e solucionou a maior parte das dúvidas jurídicas até então surgidas, admitindo que as federações partidárias ingressem no rol de possibilidades estratégicas disponíveis às agremiações partidárias brasileiras.

No mérito, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por maioria, referendar 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. 6-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.

Durante o debate ficaram 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.

### 3. OS PARTIDOS POLÍTICOS NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

Afonso Arinos de Melo Franco (1980, p. 27), ao tratar dos partidos políticos esclarece

os cinco anos em que Pedro I governou com o parlamento (1826-1831) nota-se que a confusão da Constituinte se vai aos poucos esclarecendo e que vão surgindo núcleos de atração, polarizadores de forças dispersas. Estes núcleos, contudo, devem ser classificados genericamente como governo e oposição; nunca como partidos. Aliás, não seria natural que já se conseguisse praticar no Brasil o que ainda estava em vias de ultimateação na Inglaterra.

Surgem, no século XIX, os primeiros partidos brasileiros: Liberal e Conservador. Afonso Arinos (1980, p. 31) assevera que “um partido não se constituía naquele tempo, como hoje se faz, com datas precisas, com documentos públicos sujeitos a verificação e registro”.

Desde então, é inegável o processo evolutivo das agremiações partidárias que, nos dias hodiernos, se assinalam como mecanismos fundamentais para a concretização da democracia brasileira. Já se disse que os partidos políticos são uma das maiores criações do mundo moderno. Tiveram origem na Inglaterra do século XVIII, desenvolveram-se no século XIX, e, no século XX, assumiram importância fundamental na estrutura da sociedade, passando a ser o grande instrumento pelo qual a democracia sobrevive.

O partido político tem previsão no artigo 44, inciso V, do Código Civil os definindo como: “são pessoas jurídicas de direito privado: os partidos políticos”. O artigo 1º da Lei 9.096/95 preceitua “O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.

Nas democracias modernas, o conceito romântico-ideológico de partido político foi abandonado, dando espaço para uma compreensão de que a grei existe para se dedicar a uma tarefa específica. Um instrumento pragmático de cumprimento de programas e metas objetivas, embora sua missão primeira seja conquistar e unir um agrupamento de cidadãos com a finalidade

de conquista do poder para cumprimento de seus objetivos.

O Supremo Tribunal Federal perfilhou a relevância democrática dos partidos, considerando a posição *sui generis* que ocupam, qual seja, a de intermediários entre o Estado e a sociedade civil.

No entanto, apesar da estabilização da consciência da estatura dos partidos políticos nas esferas de poder e no contexto democrático, não é possível ignorar a existência, na atualidade, de fortes movimentos capazes de desestruturar os baldrames de democracias consolidadas.

Agitações semeadas pelos meios mais modernos de comunicação ameaçam instituições e seus representantes. *Fake news* e *deep fakes*, as denominadas enfermidades do mundo pós-moderno e componentes do contexto da sociedade da informação, intimidam e testam, a todo momento, o núcleo sagrado das democracias contemporâneas e, por conseguinte, estremecem as certezas acerca da capacidade das greis de representar a vontade da sociedade.

Todos esses movimentos são próprios de uma modernidade líquida, nos dizeres e sentidos de Zygmunt Bauman, filósofo, sociólogo polonês e um dos maiores pensadores do final do século XX.

Bauman é o arauto da construção do conceito de sociedade líquida. Entre o intervalo de teórico perspicaz ao de ingênuo pessimista, como já foi qualificado, parece não haver dúvidas de que o intelectual Zygmunt Bauman, com precisão (desconcertante), debateu e definiu temas prementes da contemporaneidade.

Vivemos o tempo da pós-verdade, da *fake news* e da modernidade líquida de Zygmunt Bauman. A fluidez desenhada por Bauman é sentida nas mais diversas áreas do nosso cotidiano e, no universo jurídico-político-eleitoral, ela é reverberada com intensa força.

As rápidas transformações da sociedade contemporânea e o aprofundamento de suas caudalosas complexidades, reverberam no ambiente político-partidário, trazendo à tona o imperativo da profissionalização das instituições partidárias. José Fernando Brega (2015, p. 49) é detentor de um trabalho que discorre sobre uma democracia eletrônica:

[...] todos os mecanismos que permitem ao cidadão, utilizando as tecnologias informáticas, participar ativamente da via pública, tais como o voto eletrônico, o envio de propostas e a participação em procedimentos de decisão política e

administrativa. Dentro da democracia eletrônica está ainda incluído o relacionamento direto com as instituições públicas e representantes políticos (diálogo com os partidos políticos, correio eletrônico de deputados, enquetes por meio da internet, foros de discussão, jornadas virtuais de partidos etc.) conhecido como e-politics.

As instituições partidárias não podem continuar a negar a realidade, manter-se apática diante do contexto social posto sob pena de perder, em definitivo, relevância e protagonismo, e ter definitivamente sua presença questionada em virtude de, por seus atributos obsoletos, não dar conta de cumprir sua missão institucional.

É premente que esses organismos promovam o fortalecimento e a refundação de suas concepções intrapartidárias, definam o campo de atuação, imprimam clareza nos programas, façam uso de ferramentas tecnológicas e, então, reestruturem os laços com a sociedade adquirindo capilaridade, pujança para mobilizar a opinião pública e consolidar apoio popular, aterrando a sensação de que não mais conseguem exercer a função de mediar a relação entre o poder e a sociedade exercendo a devida representatividade.

O desafio no universo político partidário está posto e sendo o elo entre a democracia e o povo. Para que a democracia permaneça viva, latente e vigorosa, dever-se-á impulsionar e executar imprescindíveis modernizações para que a conexão seja recomposta.

#### **4. AS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS, AS COLIGAÇÕES, SUAS DIFERENÇAS E AS INOVAÇÕES NO COTIDIANO PARTIDÁRIO BRASILEIRO**

Personagem inédito ocupa o cenário das discussões jurídico-políticas: as federações partidárias. Inovando no cenário eleitoral de 2022, eleitores, partidos e seus respectivos filiados passam a contar, na arena eleitoral, com a possibilidade de candidaturas provenientes de arranjos partidários formatados por meio de federações partidárias.

A citada inovação ingressa no ordenamento jurídico pátrio por meio da Lei 14.208/21, inaugurando a possibilidade de legendas partidárias disputarem a preferência do eleitorado em formato unificado e verticalizado, com reflexo nacional e vigência mínima de quatro anos.

O leitor deve estar se questionando se não seria o retorno disfarçado das coligações nas eleições majoritárias. Não! Os dois institutos são distintos.

Todavia, no julgamento do mérito da ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo PTB, os Ministros da Corte abordaram a diferenciação entre os dois institutos. No ponto, é imperioso destacar o trecho do voto do Ministro Nunes Marques:

O cerne da tese autoral encontra-se na afirmação de que as federações de partidos políticos criadas pela Lei n. 14.208/2021, na prática, se traduzem em coligações partidárias, numa tentativa de driblar a proibição constitucional instituída pela Emenda de n. 97/2017 e dirigida às eleições pelo sistema proporcional.

É fato que, por um lado, podemos identificar aspectos que distinguem as aludidas federações das antigas coligações partidárias. Dentre eles se destaca a estabilidade daquelas em comparação a estas. Ou seja, as federações, a serem celebradas por agremiações partidárias com ideologias parecidas, devem permanecer para além do processo eleitoral, **pelo prazo mínimo de quatro anos**, atuando “como se fossem um único partido”, com programa e estatuto próprios, distintos daqueles das siglas que as compõem.

Por outro lado, havemos de reconhecer a semelhança entre ambas. No ponto de convergência, talvez o fator mais importante seja a formação de uma nominata única de candidatos ao Poder Legislativo pelo sistema proporcional, com o que se obtém maior agregação de votos para efeito do cálculo do quociente eleitoral (Código Eleitoral, art. 107).

[...]

Tal como ocorria com as coligações, nas federações os votos confiados a um candidato ou a um partido político podem resultar, e quase sempre resultam, na eleição de alguém filiado a outra agremiação partidária, em provável descompasso com a vontade do eleitor. Esse talvez seja o ponto mais negativo das federações partidárias, que aparentemente vulnera a *ratio essendi* da Emenda de n. 97/2017.

Coexistem, portanto, aspectos de convergência e de divergência entre federações de partidos políticos e coligações partidárias. Por isso, a análise da plausibilidade jurídica do pedido inicial deve identificar os elementos que as aproximam,

perquirindo-se, num segundo momento, se tais aspectos estão entre aqueles coibidos pela Emenda Constitucional n. 97/2017, ou se, ao contrário, as diferenças preconizadas pelo legislador criaram um instituto *sui generis*.

Sintetiza o Ministro Nunes Marques ao final do seu voto:

[...] Nesse sentido, a criação das federações produz efeitos jurídicos idênticos àquelas que seriam provocadas pela fusão, em que duas ou mais siglas desaparecem para o surgimento de uma nova, a congregar todas elas. A distinção estaria somente no fato de que, nas federações, ela é temporária, pelo prazo de quatro anos, enquanto a fusão propriamente dita é permanente.

Nessa óptica, mais uma vez me parece inconstitucional a lei objurgada, pois cria uma fusão temporária de partidos políticos, enquanto a Constituição Federal autoriza apenas aquela com ordinário aspecto de definitividade.

Com todas as *vênias* aos argumentos expostos no voto, destaca-se que as coligações, de tom eminentemente efêmero, reuniam os partidos políticos de forma puramente circunstancial, com finalidade definida: elevar as chances de êxito e eram desfeitas ao fim do processo eleitoral. Não havia qualquer compromisso de alinhamento programático provocando, no senso comum, a sensação de que a vontade do eleitor havia sido fraudada.

No cenário atual, partidos políticos podem coligar apenas nas eleições majoritárias, ou seja, para as eleições de Prefeito, Governador, Senador e Presidente da República. Nas eleições proporcionais (Vereador, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Deputado Federal), não mais se permite a coligação. Contudo, com a chegada da federação partidária, as greis poderão promover, se do seu interesse for, uma união antes das eleições, em federações, com o objetivo de participar do processo eleitoral.

As federações, diferentemente das coligações, possuem natureza permanente por um prazo mínimo. Devem ser compostas por partidos com afinidade programática. Sobreleva enfatizar, ainda, que caso algum partido opte por deixar a federação antes do prazo, sofrerá punições, tais como a proibição de utilização dos recursos do Fundo Partidário pelo período remanescente.

Outra característica que estabelece a flagrante diferença

entre coligações e federações é que a federação ostenta abrangência nacional, quando o regime de coligações tem alcance apenas estadual, podendo variar de um estado para outro.

A proposta da federação partidária, de saída, pressupõe afinidade programática e proximidade de ideologias políticas, considerando a necessidade de constituição de estatuto comum que vinculará o funcionamento parlamentar não apenas durante a disputa eleitoral, mas, principalmente, posterior às eleições. Outro ponto a realçar é o seu caráter perene, eis que a federação deverá continuar existindo pelo período mínimo de quatro anos.

A lei 14.208/21 evidenciou, de forma diáfana, que todos os temas pertinentes à fidelidade partidária também se justapõem à federação – o que significa que, se um parlamentar deixar um partido que integra uma federação, estará submisso aos preceitos de fidelidade partidária aplicáveis a um partido político qualquer.

Federações precisarão ter um estatuto, assim como um partido político, disciplinando questões como fidelidade partidária, e punições a parlamentares que não seguirem a orientação da federação nas votações no exercício do mandato. Entretanto, é preciso esclarecer que em caso de eventual expulsão de um parlamentar do partido, essa conduta não implicará qualquer prejuízo para o mandato, causando apenas desligamento voluntário e sem justa causa.

Outrossim, as federações partidárias laborarão dentro do Poder Legislativo por intermédio de uma bancada que, por sua vez, constituem suas lideranças de acordo com o estatuto previamente ajustado e com o regimento interno de cada Casa Legislativa. Reitera-se que cada federação deve ser compreendida como um único partido político. Desta feita, para todos os efeitos de proporcionalidade partidária, a exemplo da distribuição de comissões, cada federação deverá ser tratada como uma bancada una.

A atuação conjunta, unificada no cotidiano das casas legislativas estimulará, ao meu sentir, exercício fundamental para a pacificação do país, qual seja, a construção do consenso através do saudável processo participativo do debate de ideias. É mandatário o aperfeiçoamento da qualidade do processo decisório e do sistema de representação democrática brasileira.

Cientistas políticos, doutrinadores e estudiosos do Direito Eleitoral, defendem que as federações partidárias podem proporcionar correção de disfuncionalidades partidárias e promover

futura fusão ou incorporação de partidos políticos, em horizonte próximo. Observam, portanto, movimento incentivador para, em curto prazo, provocar a redução do quantitativo de greis no país, de modo a fortalecer a confiança da sociedade em instituições que guardam íntima relação com a concretização da democracia (governo do povo e para o povo).

Às ponderações sobre a culminação de que as federações partidárias conduzirão a uma direção de redução da quantidade de legendas partidárias, por meio de fusões e incorporações futuras, deve ser acrescido – a esse arquétipo de raciocínio – que a atuação conjugada, proposta pelo atual desenho de federação partidária, promoverá, ao mesmo tempo, melhorias e avanços no campo do debate, do diálogo e da construção de consensos.

Um estágio dos partidos políticos brasileiros no protótipo engenhosamente esquematizado pelas federações partidárias incentivará o amadurecimento de convergências.

Mesmo não sendo o objeto primeiro do texto, não há como falar em edificação de consensos sem citar dois notáveis personagens da teoria política hodierna, John Rawls e Jürgen Habermas. Tanto o filósofo liberal estadunidense, quanto o filósofo pós-frankfurtiano alemão, dividem, cada um a seu modo, a paternidade da corrente mais importante da teoria democrática das últimas décadas, a chamada “democracia deliberativa”.

Ambos construíram suas lições, por caminhos diversos e próprios, enfatizando o consenso como um valor a ser perseguido nas interações humanas. Não obstante as diferenças, as seguidoras de Habermas e de Rawls, bosquejavam um espectro de democracia lastreada na discussão pública racional, livre e igualitária, resultando em normas que, no plano ideal, seriam acolhidas consensualmente, em virtude da pujança dos argumentos que as sustentavam.

Habermas, em sua obra *Direito e democracia*, aborda a opinião pública como a fonte do poder político, em um contexto em que o público se manifesta por meio das eleições e o parlamento, de maneira responsiva, deve decidir privilegiando a vontade expressada pela população (HABERMAS, 1997-[1992], p. 90-185). Neste ponto, a citada “democracia deliberativa” ganha contornos de justificação e de validação da ordem liberal.

Retornando ao raciocínio dos partidos políticos como instrumentos de concretização da vontade popular, evidencia-se que a ausência de posições claras e de identidade principiológica das

agregações nacionais é fator preponderante para a extenuação do nosso regime democrático, estimulando, por exemplo, o debate por lançamento de “candidaturas avulsas” e das propaladas “candidaturas coletivas” – até então inimagináveis –, reforçando a crescente busca pela criação de uma filosofia política que melhor se coadune com a diversidade da sociedade brasileira.

É o sistema político eleitoral, em convergência com outras engrenagens, *in casu*, com as legendas partidárias e os próprios políticos, que tornam o regime democrático concreto e ativo sendo, imperioso, lembrar que o Ato Institucional nº 02 extinguiu os partidos políticos.

Dizia o dispositivo: “Ficam extintos os atuais partidos políticos e cancelados os respectivos registros”. O citado fato histórico demonstra, com nitidez, não haver regime democrático sem políticos e sem partidos. Nesse contexto, citar a assertiva cunhada pelo Ministro Luís Roberto Barroso é uma exigência: “política é gênero de primeira necessidade”.

O déficit de representatividade brasileira é irrefutável. A máxima “a classe política não me representa” é prova indubitável da grave sensação de descolamento entre a sociedade civil e os atores políticos, assinalando que a cena política precisa de inovações capazes de alcançar e suprir a necessidade de uma sociedade de feições díspares e que, na atualidade, ainda precisa vencer desafios ancorados em algoritmos que induzem – artificialmente – comportamentos e pensamentos.

Definitivamente, é adequado arejar o ambiente político. A modernização e a profissionalização do mundo partidário são medidas que se impõem.

## **5. A FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA**

O novo paradigma de estado social garantista desenhado pelo poder constituinte e o melhoramento do acesso do cidadão ao judiciário na busca com mais frequência para a aplicação dos seus direitos e garantias previstos na Carta Magna, foram determinantes para a judicialização da política.

É importante entender que há no momento um desequilíbrio na estrutura do poder no Brasil, onde uma das três funções domina o centro das discussões políticas do país. Entretanto, importa refletir sobre qual é a razão desse fenômeno e, de maneira

direta, pode ser apontada como causa a ausência de construção de consensos no âmbito do Congresso Nacional.

A judicialização da política não é exclusividade brasileira, mas é um fenômeno que assinala o momento contemporâneo vivido no Brasil. Alguns elementos presentes na conjuntura brasileira permitem que debates sobre questões de grande repercussão política e social sejam levadas para o âmbito do Judiciário em decorrência da ausência de consenso estabelecido no Congresso Nacional sendo impulsionado pelo fenômeno da mediação.

O acionamento e a opção pela via judicial constitui uma alternativa utilizada principalmente pelos partidos minoritários no Congresso Nacional, que, dessa forma, introduzem um componente político na esfera jurisdicional.

A judicialização da política é um fenômeno que propulsiona a fricção entre os Poderes por promover a usurpação indevida das competências originárias de cada um deles, fazendo do Poder Judiciário protagonista ao custo de lesar o sistema representativo e a própria democracia. Sob esse aspecto, adjudica-se como um dos principais motores para a judicialização da política a inefetividade e a crise de representação das instituições majoritárias, que leva à conclusão de que “a judicialização não ocorreria se as instituições majoritárias fossem efetivas e respeitadas” (PROGREBINSCHI, 2012, p. 7).

O Supremo Tribunal Federal é, nesse contexto da judicialização da política, acionado pelas agremiações partidárias “oposicionistas”, irredimidas, que fazem uso desse artifício com o objetivo de fazer prevalecer uma vontade minoritária, geralmente já vencida no Congresso Nacional.

Nesse contexto, é valiosa a lição de Barboza e Kozicki (2012, p. 66):

O exercício do controle de constitucionalidade por um Judiciário ativo e independente, apesar de ser visto aparentemente como contra o interesse dos atuais políticos, que presumivelmente preferem exercer o poder sem interferência é, ao contrário, apoiado pelos detentores do poder. Quando políticos eleitos não conseguem implementar sua própria agenda política, eles devem favorecer um ativo controle de constitucionalidade por um Judiciário simpático a superar os obstáculos e romper com o *status quo*. Na visão de Whittington (2005, p.

583), isso justificaria o porquê de os políticos eleitos tolerarem um Judiciário ativista.

Na visão de Taylor e Ros (2008, p.), a judicialização da política possui maneiras diversas de serem utilizadas pelos detentores do poder representativo: “judicialização como tática de oposição, judicialização como arbitragem de interesses em conflito e judicialização como instrumento de governo”.

A primeira categoria se insere nos meios estratégicos usados por grupos oposicionistas com o intuito de objetar políticas governistas das quais discordem, sendo o Judiciário o caminho possível para tentar vetar ou adiar a sua implementação. Para os autores Taylor e Ros (2008, p. 838), nesse caso, os Tribunais são empregados “literalmente, como uma última instância, à qual se pode recorrer para derrotar determinadas políticas, denunciar as práticas do governo e tornar clara a posição contrária de determinados grupos.”

No Brasil dos tempos que correm o emprego do meio judicial na modalidade de estratégia das oposições como ferramenta política é a que prepondera. Acresce-se a essa classificação outro fenômeno do mundo atual, a mediação dos comportamentos para se manter em evidência nos meios de comunicação e nas redes sociais.

Considerando a citada constatação de que são as minorias partidárias que, após sobrepujadas no debate político, retiram a discussão da seara política e as remetem para a cena jurídica, cumpre observar esse fenômeno sob o aspecto do inovador instituto das federações partidárias.

Como dito alhures, sendo as federações um meio de aglutinar partidos políticos de mesma orientação e afinidade ideológicas, tal como dispõe o artigo 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”, como se fossem um único partido, tendo essa união, duração até o fim do mandato dos candidatos inseridos na federação, espontaneamente a Federação de Partidos poderá vir a estimular uma diminuição no número de bancadas do Congresso Nacional e, por conseguinte, um refreamento na busca do Poder Judiciário com forma de fazer valer posicionamento minoritário, devidamente vencido nos regimentos do contexto do Poder Legislativo.

A modernização de institutos e o amadurecimento dos organismos partidários brasileiros são acontecimentos de peculiar relevância em um contexto macro de reorganização do *locus* de atuação dos Poderes e da política de freios e contrapesos, contribuindo, ao final, pela estabilidade democrática desejada e buscada por todos que entendem que o regime democrático é o único caminho a ser trilhado.

## **6. PARALELO ENTRE FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS E *JOINT VENTURE***

Na quadra da contemporaneidade do mundo partidário e da inevitabilidade de reformulação e *mindset* do universo representativo brasileiro que, como já dito, ocorre pela via dos partidos políticos, após aprofundado estudo, é possível estabelecer um paralelo entre as federações partidárias e uma figura jurídica própria do mundo empresarial moderno: as *joint ventures* contratuais.

O Código Civil de 2002 não tratou do contrato de *joint venture*, nem é ele regulado em lei especial. Todavia, essa modalidade contratual tem sido muito celebrada no Brasil, vez que é manifesta a defasagem dos modelos contratuais tradicionais para o atendimento de novos interesses e desafios de mercado.

O mundo empresarial com a vindicação de que empresas performem e vençam dificuldades, conduz as partes ao expediente de fazer uso de distintas estratégias jurídicas no âmbito empresarial para alcançar objetivos e escalar o negócio. Inserido nesse contexto desafiador surgem elaboradas cadeias societárias, *holdings* e subsidiárias, intrincadas operações de transferência de controle ou aporte de recursos para projetos (*joint ventures*) e estratégicos mecanismos de descentralização.

Com efeito, as *joint ventures* são mecanismos usados para viabilização de relações empresariais complexas que estão inseridas na intrincada realidade contemporânea. Traduzindo-se literalmente a expressão *joint venture*, ela quer dizer: “união com risco”.

A modalidade empresarial, de fato, refere-se a um tipo de associação em que duas entidades se juntam para tirar proveito de alguma atividade, por um tempo limitado, sem que cada uma delas perca a identidade própria. As operações de *joint venture* não trazem apenas compartilhamento de benefícios e

lucratividade. Nessa associação temporária, os prejuízos, os riscos e os custos também são equanimemente divididos.

Logo, o arquétipo da *joint venture* contratual é por demais parecido com as federações partidárias e, ainda que de modo superficial, é fácil tracejar as semelhanças existentes entre os dois institutos.

A Lei Federal nº 14.208/2021, criadora das federações partidárias, prevê que (i) dois ou mais partidos poderão reunir-se em federação e, a partir daí, devem assim permanecer por, no mínimo, quatro anos; (ii) para se associar em federações, as legendas deverão antes constituir uma associação averbada em cartório de registro civil de pessoas jurídicas, com personalidade distinta do partido; (iii) partidos federados devem estar alinhados em todas as unidades da federação; (iv) haverá coordenação política entre os partidos que atuarão, institucionalmente, em unidade, mas as siglas não perdem suas características próprias, nem sua autonomia, continuando a receber recursos do fundo partidário e do fundo especial de campanha, prestando contas e todas as demais obrigações que lhe são impostas enquanto partido político.

A *joint venture* contratual nada mais é que um acordo estabelecido entre duas ou mais empresas: (i) com objetivo comum e específico; (ii) por tempo determinado; (iii) divisão de resultados e perdas; (iv) não haverá fusão ou absorção; (v) as pessoas jurídicas preservam sua autonomia e personalidade jurídica, mantendo incólume seus direitos e obrigações. Ultrapassado o prazo estipulado em contrato, havendo interesse e sinergia, será possível a fusão, aquisição e absorção.

O Ministro Nunes Marques, em voto proferido na ADI 7021, incorporou a concepção ora externada de que as federações partidárias teriam as feições coevas do mundo empresarial expressadas nas *joint ventures* no seguinte trecho:

Posto isso, o que se coloca aqui na apreciação da medida cautelar é saber se a criação de uma autêntica *joint venture* de partidos, por um prazo certo, que produz no cálculo do quociente eleitoral efeitos matemáticos idênticos aos de uma coligação, está de acordo com a expressa proibição constitucional de que se constituam coligações partidárias (CF, art. 17, § 1o, na redação dada pela EC n. 97/2017).

Como se percebe, as federações partidárias aparentam possuir, de fato, o frescor da contemporaneidade, cuja ideia motriz possivelmente foi derivada das melhores práticas do campo empresarial. Cumpre-nos então, agora, sob o arquétipo do direito eleitoral, aguardar após a premente depuração já promovida pela Suprema Corte, de modo a descobrir qual o sentido prático será conferido a esse novel sistema partidário.

Rogue-se, por oportuno, que a moderna roupagem das federações partidárias não seja impregnada pelo mofo dos velhos costumes, permitindo ao Brasil a ousadia de avançar com absoluto desapego aos retrocessos.

## **7. CONCLUSÃO**

A inserção do instituto da Federação Partidária no ordenamento jurídico brasileiro ganhou relevo pela inovação proposta e por ter provocado, de arranque, um processo de controle concentrado de constitucionalidade (CF, art. 103, VIII), expresso na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.021.

A citada ADI teve ampla notoriedade em virtude de ter provocado, no tempo devido – antes do processo eleitoral – debates, enftamentos e esclarecimentos imprescindíveis para ensartar no cenário político-eleitoral a devida segurança jurídica.

As discussões elaboradas assinalaram que federação e coligação partidária possuem semelhanças e diferenças sem que se confundam. Também restou claro que os partidos políticos são instituições de prodigiosa importância no contexto do Estado de Direito. Ostentam a condição de protagonistas, em essência, do regime democrático brasileiro por serem o elo entre a expressão da vontade popular e o Poder Legislativo.

Desta feita, devem as greis modernizar suas estruturas de funcionamento para darem conta da missão de representar a fragmentação da sociedade contemporânea, catapultada pela revolução tecnológica que provocou dinamismo nunca visto na sociedade estimulando uma sensação nefasta de que os representantes eleitos seriam incapazes de corresponder às expectativas desses cidadãos. Esse descolamento entre representantes e representados é prejudicial por, dentre outras questões, fomentar um desinteresse da população pelas eleições e pelos debates causando consequente enfraquecimento das estruturas democráticas.

Os partidos políticos brasileiros devem fazer uso de artifícios contemporâneos a exemplo das federações partidárias, que em muito se assemelham às *joint ventures* do universo empresarial, para retornarem ao caminho de conexão com o povo e barrarem o fenômeno da democracia de opinião.

Se a sociedade sofreu e sofre radical modificação, se os partidos políticos brasileiros são os protagonistas desse processo político e expressam a vontade popular, é impositiva a necessidade de alterações nos esquemas tradicionais de organização desses organismos partidários.

Com efeito, as federações partidárias aparentam ostentar chance de inovação própria da pauta contemporânea, estimulando a retomada do percurso do convencimento e da construção do consenso por meio do diálogo, reforçando a importância da política no dia a dia de todos e, conseqüentemente, diminuindo as trepidações entre os Poderes constituídos, acarretando menor desgaste à democracia brasileira.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 15, p. 59-85, jan./jun. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 6993, 03 jun. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em:

\_\_\_\_\_. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 set 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm). Acesso em:

\_\_\_\_\_. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14208.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14208.htm). Acesso em:

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7021. Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Referendo da decisão liminar em: 9 fev 2022 (sem publicação). **Portal STF**, c2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6293255>. Acesso em:

BREGA, José Fernando. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 2012. São Paulo. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil: contratos**. vol. 3. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. *E-book*.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. vol. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, (1997 [1992]).

POGREBINSCHI, Thamy. **Judicialização ou representação? Política, direito e democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. *E-book*.

TAYLOR, Matthew M.; ROS, Luciano Da. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 825-864, 2008. Disponível em: Acesso em: 11 abr. 2022.

TEPEDINO, Gustavo. **Fundamentos do direito civil**. vol. 3. Contratos/Gustavo Tepedino, Carlos Nelson Konder, Paula Greco Bandeira. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.



# Federações Partidárias no Presidencialismo de Coalizão brasileiro

Luís Gustavo F. Guimarães\*

\* **GUIMARÃES, Luís Gustavo F.** Doutorando e Mestre em Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), advogado e assessor parlamentar na Câmara dos Deputados. Autor da obra: "O presidencialismo de coalizão no Brasil".

**Sumário:**

1. Introdução;
2. Do bipartidarismo ao hiperpartidarismo: o desenvolvimento do sistema partidário brasileiro;
3. Elementos, bases e paradoxos do presidencialismo de coalizão brasileiro;
4. Do presidencialismo de coalizão ao presidencialismo de cooptação: a deterioração do sistema de governo e as sucessivas crises de governabilidade;
5. Reforma do sistema partidário e os possíveis impactos das federações partidárias;
6. Conclusões;
7. Referências bibliográficas.

**Resumo:**

O presente artigo pretende analisar os possíveis impactos das Federações Partidárias no “presidencialismo de coalizão”, termo utilizado pela ciência política para denominar o sistema de governo brasileiro desde a promulgação da Constituição de 1988. Para tanto, busca descrever a forma com que se desenvolveu o sistema partidário brasileiro desde a redemocratização, do bipartidarismo ao hiperpartidarismo, no qual quase três dezenas de agremiações alcançaram assentos no Congresso Nacional. Paralelamente, analisaremos os elementos jurídicos e políticos que compõem e particularizam o presidencialismo no país, bem como os paradoxos relacionados ao nosso sistema de governo, especialmente no que se refere à excessiva dependência do Poder Legislativo e à necessidade de formação de coalizões multipartidárias, cada vez mais fragmentadas, para se alcançar a governabilidade e as condições políticas para a implementação da agenda presidencial. Além disso, analisaremos a deterioração do sistema de governo brasileiro, de presidencialismo de coalizão ao de cooptação, e indicaremos as principais reformas do sistema partidário empreendidas nos últimos anos, entre elas, a criação das federações partidárias, para verificarmos os possíveis impactos de tais medidas sobre o sistema político brasileiro, no sentido de torná-lo mais ou menos eficiente e funcional.

**Palavras-chave:**

Federações Partidárias. Partidos Políticos. Sistema Partidário. Presidencialismo de Coalizão. Sistema de Governo.

## 1. INTRODUÇÃO

O sistema de governo, sistema eleitoral e sistema partidário, quando integrados, são os eixos estruturantes que compõem o sistema político de determinado Estado, e dão a ele sua dinâmica do ponto de vista prático – mais ou menos funcional, a depender do desempenho dos atores e das instituições políticas naquele arranjo institucional.

No Brasil, por conta das características dos sistemas de governo, eleitoral e partidário, consolidou-se, nas últimas décadas, o denominado “presidencialismo de coalizão”, que, mais do que um sistema de governo, caracteriza, de forma abrangente, a dinâmica do sistema político brasileiro desde a redemocratização, com pontos positivos e negativos que são amplamente estudados e debatidos por cientistas políticos e juristas.

No presente artigo, o objetivo central é analisar os possíveis impactos da criação das federações partidárias – uma inovação legislativa formulada pelo Congresso Nacional em 2021 – sobre a dinâmica e funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Para que seja possível estabelecer essa correlação entre as federações de partidos e o sistema político brasileiro, precisaremos analisar, de forma segmentada, os diversos eixos estruturantes que possibilitarão a análise mais precisa do nosso objeto de estudo.

Preliminarmente, partiremos de uma análise horizontal sobre a evolução do sistema partidário brasileiro nos últimos cinquenta anos, quando migramos do bipartidarismo, vigente durante a ditadura militar, ao hiperpartidarismo que caracteriza a verdadeira proliferação desenfreada de partidos políticos com representação no Congresso Nacional nas últimas décadas.

Paralelamente, buscaremos, de forma bastante sintética, estabelecer as principais características e elementos basilares que moldam o presidencialismo de coalizão brasileiro, sem subdimensionar os paradoxos dessa dinâmica do sistema político brasileiro, que, nas últimas décadas, deturpou-se, provocando crises e escândalos de corrupção, em nome da busca incessante pela governabilidade e pela sobrevivência política dos sucessivos governos.

Analisaremos, na sequência, as razões e elementos que motivaram a deterioração do sistema político brasileiro, de

presidencialismo de coalizão ao de cooptação, e as iniciativas tomadas, do ponto de vista da reforma política, para frear a fragmentação partidária e racionalizar o funcionamento das instituições políticas no país.

Por fim, pretendemos estar aptos a analisar, em perspectiva, como se inserem e quais os possíveis impactos das federações partidárias sobre a dinâmica do presidencialismo de coalizão, em especial no sentido de ampliar ou reparar as já conhecidas disfuncionalidades do sistema político brasileiro.

## **2. DO BIPARTIDARISMO AO HIPERPARTIDARISMO: O DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO**

Entre 1966 e 1979, durante a ditadura militar, vigorou, no país, o bipartidarismo, no qual todas as principais forças políticas aglutinavam-se em apenas duas agremiações partidárias – a Aliança Renovadora Nacional (Arena), governista, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de caráter oposicionista.

Com o início do processo de abertura para a redemocratização, por meio da Lei n.º 6.767/1979, possibilitou-se a reorganização dos partidos políticos brasileiros e a volta do sistema multipartidário.

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, referendou-se um “sistema pluripartidário e de livre competição entre os partidos”<sup>1</sup>, assegurando-lhes uma série de garantias constitucionais<sup>2</sup>, entre elas a “atuação da representação parlamentar dos partidos”, qual seja, “o direito de se projetar para o âmbito parlamentar”<sup>3</sup>.

Manteve-se, além disso, o sistema eleitoral de voto proporcional para as eleições de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores, com implicações significativas para a compreensão do processo de fragmentação partidária observado nos últimos trinta anos, porque ampliou a possibilidade de

1. RAMOS, Elival da Silva. O delineamento do estatuto dos partidos políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista de direito administrativo*, v. 248, maio/agosto de 2008. p. 57.

2. Como a autonomia política, administrativa e financeira.

3. RAMOS, op. cit., p. 58.

eleição de representantes de pequenos e médios partidos para o Parlamento.

Houve, ainda, algumas importantes intervenções legislativas e jurisprudenciais – entre as décadas de 1990 e 2010, que acentuaram esse processo de proliferação partidária e de fragmentação da representatividade no Congresso Nacional.

Podemos citar, nesse sentido, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.354-8/DF<sup>4</sup>, de dezembro de 2006, na qual, por maioria, o Pleno do Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da cláusula de desempenho, prevista no artigo 13 da Lei n.º 9.096/1995 (o Estatuto jurídico dos Partidos Políticos), com base no princípio do pluralismo político<sup>5</sup>.

Com tal decisão, a cláusula de desempenho, que estava prevista para entrar em vigor nas eleições de 2006 e buscava restringir o acesso dos partidos ao fundo partidário e ao tempo de rádio e televisão, de acordo com o desempenho eleitoral das agremiações, jamais foi aplicada.

Outras intervenções legislativas também facilitaram a fragmentação partidária. Destacamos, nesse sentido, a Emenda Constitucional n.º 52/2006, que assegurava a plena liberdade dos partidos para composição de suas coligações eleitorais, “sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal” (artigo 17, §1º da Constituição Federal). Tratava-se, na realidade, de uma reação do Congresso frente à Resolução n.º 20.993/2002, do Tribunal Superior Eleitoral, que determinava a verticalização das coligações partidárias. Ou seja, que tornava obrigatório que as coligações eleitorais entre partidos no âmbito nacional, vinculasse as coligações no âmbito estadual, distrital ou municipal.

4. “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. NORMATIZAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE - VÁCUO. Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional.” (STF. ADI n.º 1.354-8/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, d.j. 30.03.2007, republicado em 29.06.2007).

5. RAMOS, op. cit., p. 64.

Além disso, por meio da Resolução n.º 22.610, de 2007, o Tribunal Superior Eleitoral, seguindo determinação judicial do STF<sup>6</sup>, especificou, entre as hipóteses de justa causa para a troca de partido, sem perda de mandato, quando da criação, incorporação ou fusão de partidos (art. 1.º, §1º, incisos I e II da Resolução).

Por meio da ADI n.º 4430/DF, o STF, ao fixar as regras para distribuição do tempo de rádio e TV, estendeu aos novos partidos, criados após as eleições legislativas, o direito de acesso proporcional ao fundo partidário e ao tempo de rádio e televisão, considerando, para tal cálculo, a representação dos deputados federais que migrassem para a nova legenda no momento de sua criação<sup>7</sup>.

Em outras palavras, o TSE possibilitou que parlamentares migrassem para partidos recém-criados, sem perda de mandato, ao passo que o STF assegurou a esses novos partidos o acesso ao tempo de rádio e televisão, proporcional ao número de parlamentares que migrassem para a nova agremiação.

Restavam, portanto, institucionalizados todos os incentivos para a criação de novos partidos e ampliação ainda mais acentuada da fragmentação partidária no Congresso Nacional.

Não por acaso, o reflexo de tais intervenções legislativas e judiciais é sentido até os dias atuais, quando o nosso sistema partidário se deteriorou do multipartidarismo para o hiperpartidarismo em que, até as eleições de 2018, 35 partidos estavam registrados no TSE e outras 75 agremiações encontravam-se em processo de formação<sup>8</sup>.

Esse processo de fragmentação é verificável tanto na composição da Câmara dos Deputados quanto na do Senado Federal, e vinha se deteriorando gradativamente a cada nova legislatura.

Para ilustrar tal conclusão, basta que se destaque que, após as eleições legislativas de 1994, as três maiores bancadas

6. O STF determinou que caberia ao TSE editar resolução disciplinadora do procedimento de justificação do desligamento partidário, quando do julgamento dos Mandados de Segurança n.º 26.602, 26.203 e 26.604, que tratavam sobre fidelidade partidária e as hipóteses de perda de mandato parlamentar, in STF. MS n.º 26.604/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, d.j. 04.10.2007).

7. STF. ADI n.º 4430/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, d.j. 29.06.2012. p. 5.

8. TSE. Partidos políticos. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos>.

partidárias representavam 50,5% da Câmara dos Deputados e 69,1% do Senado Federal. Por sua vez, após as eleições de 2018, para a legislatura de 2019-2022, os três maiores partidos representavam pouco mais de 28,2% da Câmara e 34,5% do Senado.

### 3. ELEMENTOS, BASES E PARADOXOS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO

A expressão “presidencialismo de coalizão” foi utilizada pela primeira vez em 1988 e serviu como título de um artigo acadêmico do cientista político Sérgio Abranches, a quem se atribui a criação do termo<sup>9</sup>.

Nesse artigo, Abranches destacava o estado permanente de conflito entre os Poderes Legislativo e Executivo, na República de 1946 a 1964, em razão da “fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso” e a “agenda inflacionada de problemas e demandas impostas ao Executivo”<sup>10</sup>.

Essas duas causas para a instabilidade institucional do Estado brasileiro seriam o resultado da combinação de cinco elementos, que historicamente forjaram e ainda compõem o arranjo institucional brasileiro: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional<sup>11</sup>.

Em tom quase premonitório, Abranches reconhecia que esses mesmos elementos estavam sendo preservados na nova carta constitucional, em elaboração pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88, e fariam com que a dinâmica de permanente conflito entre os Poderes se reproduzisse após a redemocratização.

Já naquela época, antes mesmo da promulgação da nova Constituição, Abranches considerava que seria “improvável a emergência de governos sustentados por um só partido

9. O artigo de Sérgio Abranches foi elaborado em 1987, sob o título: “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, e publicado na Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, 1988.

10. ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, 1988. p. 8.

11. ABRANCHES, op. cit., p. 10.

majoritário”<sup>12</sup>, haja vista a heterogeneidade da população, as desigualdades regionais, as assimetrias do pacto federativo e o sistema proporcional para as eleições legislativas, que tenderia e à fragmentação partidária na composição do Parlamento<sup>13</sup>.

Nesse contexto de combinação institucional de um sistema multipartidário, do voto proporcional para o Legislativo e de um “presidencialismo imperial”, Abranches constatou a necessidade, quase iminente, de composição do Poder Executivo com base em grandes coalizões de sustentação político-parlamentar<sup>14</sup>, e a esse arranjo institucional deu o nome de “presidencialismo de coalizão”.

De fato, uma das inovações da Constituição de 1988<sup>15</sup> foi a ampliação das competências da União – desequilibrando o nosso sistema federativo – e a centralização do processo decisório no Presidente da República – hipertrofiando o Poder Executivo. Nesse sentido, do arranjo institucional da Constituição resultou um presidente muito poderoso e, por isso mesmo, altamente demandado no nosso sistema político.

Por outro lado, a mesma Constituição de 1988 devolveu ao Congresso Nacional diversos instrumentos de freios e contrapesos que haviam sido subtraídos ou denegados no período ditatorial, possibilitando ao Congresso voltar a exercer seu poder de veto à atuação e às proposições do Executivo.

É justamente essa peculiaridade – quase que paradoxal – do arranjo institucional brasileiro, ao estabelecer um Presidente da República forte e altamente demandado, com um Parlamento provido de múltiplos instrumentos de controle, mas fragmentado e bastante heterogêneo, que fundamenta o presidencialismo de coalizão.

Para Virgílio Afonso da Silva, a concentração de poderes no Presidente da República seria meramente formal, pois do ponto de vista prático, não foram garantidas as condições de governar

12. ABRANCHES, *op. cit.*, p. 21.

13. Muito embora, no final da década de 1980, quando seu artigo foi escrito, Sérgio Abranches previsse que a proliferação de partidos na Nova República seria semelhante aos índices de fragmentação político-partidária de outras democracias moderna. *In*: BRANCHES, *op. cit.*, p. 10.

14. ABRANCHES, *op. cit.*, 1988. p. 21.

15. Em relação às Constituições brasileiras de outros períodos democráticos.

isoladamente, dada a sua dependência em relação aos demais Poderes, em especial, o Poder Legislativo<sup>16</sup>.

Ou seja, ao mesmo tempo em que é poderoso e relevante no quadro político e institucional brasileiro, o Presidente é absolutamente dependente do Parlamento, o qual, por sua vez, embora não possa tomar as decisões em nome do governo, possui amplos mecanismos de controle, que possibilitariam, caso exercidos com plenitude, limitar as decisões governamentais e controlar a velocidade com que a pauta presidencial é implementada – podendo, inclusive, obstruí-la.

Para que consiga governar e efetivamente impor seu poder de agenda, o Presidente da República precisaria, necessariamente, de apoio da maioria dentro do Congresso Nacional.

Entretanto, verificou-se ao longo dos anos uma série de dificuldades práticas para que se consiga a obtenção da maioria dentro do Parlamento. Isso porque a previsão de Abranches em 1988 estava correta: dadas as características das eleições parlamentares e do sistema partidário no Brasil, é extremamente difícil que o partido do Presidente, isoladamente, consiga obter a maioria das cadeiras do Congresso. Prova disso é que nenhum Presidente, desde 1989, conseguiu tal façanha<sup>17</sup>. Sem obter a maioria por meio de seu próprio partido ou coligação eleitoral, não resta alternativa ao Presidente que não seja a formação de coalizões<sup>18</sup>.

Nesse contexto, o termo presidencialismo de coalizão designa a realidade de um país presidencialista onde o Presidente, embora eleito pelo voto majoritário do eleitorado, em razão da fragmentação da representação político-partidária do

16. SILVA, Virgílio Afonso da. *Presidencialismo y Federalismo en Brasil: los desencuentros entre política y derecho*. In: ELLIS, Andrew; HENRÍQUEZ, J. Jesús Orozco; ZOVATTO, Daniel (Coord.). **Cómo hacer que funcione el sistema presidencial – making presidentialism work**. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2009. p. 296.

17. ABRANCHES, Sérgio, **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 76.

18. Nas palavras de Abranches, “a coalizão é uma espécie de acordo prévio, pelo qual os partidos se dispõem a apoiar os projetos do Executivo, sob determinadas condições, a serem negociadas no momento da discussão e votação de cada um. Nunca é uma delegação de poderes. Nem é voto de confiança num programa de governo que levaria à aprovação das medidas nela previstas” In: ABRANCHES, *op. cit.*, p. 77.

Parlamento, se vê obrigado a adotar uma prática que costuma ser mais associada ao parlamentarismo, qual seja, a formação e manutenção de uma coalizão multipartidária que dê sustentação ao governo no Congresso e que seja preferencialmente majoritária, uma vez que o partido do Presidente, isoladamente, não deteria o número de cadeiras suficientes para oferecer o necessário apoio parlamentar.

A sistemática da pactuação entre Legislativo e Executivo em que se baseia o presidencialismo de coalizão ganha contornos ainda mais problemáticos quando se constata que ao Presidente da República não bastaria a formação de uma coalizão governamental que lhe garantisse apoio da maioria absoluta das cadeiras, em ambas as casas do Congresso Nacional.

Isso porque, na Constituição de 1988, praticamente todos os grandes temas e políticas públicas relevantes foram inseridos no texto constitucional<sup>19</sup>, impondo muitas vezes, aos governos do período, a necessidade de promover reformas de ordem econômica e social<sup>20</sup> que demandam a alteração da Constituição por meio de emendas constitucionais<sup>21</sup>.

19. Nesse sentido, a Constituição brasileira, reproduzindo o caráter dirigente de outras constituições, é bastante detalhada e diversa quanto às normas programáticas que tratam de diversos temas, tais como as serviços e administração pública, sistema tributário, regulação de ordem econômico-financeira, trabalho e previdência, além das demais políticas públicas. *In*: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 146.

20. "Eventuais mudanças no perfil das políticas sociais do país acabam por exigir a realização de reformas constitucionais. Sua finalidade consiste basicamente em (a) abrandar a programação constitucional, admitindo novos modelos e esquemas de atuação no domínio econômico e social, ou (b) redirecionar a atuação do Estado, mediante novo conjunto normativo de caráter dirigente." LEAL, Roger Stiefelmann. Pluralismo, políticas públicas e a Constituição de 1988: considerações sobre a práxis constitucional brasileira 20 anos depois. *In*: MORAES, Alexandre de. (coord.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 93.

21. "A necessidade de frequente alteração de suas normas era previsível, dado o estilo da Carta. É ela (...) detalhista, desce a pormenores próprios à legislação ordinária. Por isso, qualquer inflexão da política governamental que não coincida com a preferida pelo Constituinte em 1988, exige alteração constitucional" *In*: FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 146.

Por essa razão, uma coalizão governista que garantisse apenas a maioria simples no Congresso Nacional seria insuficiente, em muitos casos, para implementação da agenda de governo. Para tanto, tornou-se estratégico e necessário aos governos a ampliação de suas coalizões como forma de assegurar apoio parlamentar mais expressivo e preferencialmente superior a três quintos em cada uma das Casas legislativas<sup>22</sup>.

A obtenção dessas maiorias parlamentares absolutas ou “supermaiorias”, tornou-se, como visto, estratégica para a imposição, pelo presidente, de sua agenda legislativa e essencial para blindar seu governo contra a utilização “excessiva” dos mecanismos de controle de que dispõe o Congresso – trata-se, em outras palavras, de um antídoto para evitar as crises políticas e assegurar a estabilidade do mandato presidencial.

A obtenção do apoio político-parlamentar para construção das coalizões não tem sido feita, ao longo das últimas décadas, de forma gratuita e generosa por parte dos partidos políticos e dos parlamentares. Também não se espera que o façam, afinal, mesmo em regimes parlamentaristas a formação de coalizões demandam de parte a parte, compromissos políticos, por meio dos quais partidos e parlamentares que integrem a coalizão governamental tenham acesso e participação na administração, compartilhando com o Presidente o ônus e o bônus de que dispõe o governo<sup>23</sup>.

Nesse sentido, os Presidentes da República desde 1988 tem se utilizado de dois instrumentos principais de que dispõem para azeitar as relações com o Legislativo, atrair os partidos e formar suas bases de apoio político-parlamentar, quais sejam: as nomeações em Ministérios e órgãos públicos, para cargos de primeiro e segundo escalão, através das indicações dos partidos aliados; e a liberação de emendas parlamentares e recursos orçamentários para realização de obras e investimentos nas bases dos parlamentares alinhados com o governo.

22. ABRANCHES, *op. cit.*, p. 363.

23. É preciso ter clara a concepção de que em regimes parlamentaristas, o governo é resultado direto e imediato da composição e pactuação de forças partidárias no Parlamento. *In*: ABRANCHES, *op. cit.*, p. 355.

#### **4. DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO AO PRESIDENCIALISMO DE COOPTAÇÃO: A DETEORIZAÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNO E AS SUCESSIVAS CRISES DE GOVERNABILIDADE**

Conforme apontado anteriormente, as características do arranjo institucional brasileiro, denominado de presidencialismo de coalizão, impõem ao chefe do Poder Executivo um esforço significativo para formação e manutenção de coalizões governistas dentro do Parlamento, não apenas para garantir a implementação de sua agenda de governo, mas também para garantir a blindagem e a estabilidade do mandato.

Nas últimas décadas, na medida em que foi se acentuando o processo de criação de partidos políticos com representação no Parlamento, deteriorando-se até o quadro de hiperfragmentação partidária que temos atualmente, ampliou-se, também, o grau de dificuldade para formação das coalizões governistas, diante da necessidade de agregar cada vez mais partidos – e interesses difusos – para obtenção da maioria.

Para enfrentar essa problemática da fragmentação partidária e viabilizar a governabilidade, verificou-se, nos períodos presidenciais mais recentes, o total desvirtuamento das relações entre Executivo e Legislativo, convertendo o presidencialismo de coalizão em presidencialismo de cooptação.

O presidencialismo de cooptação seria um dos sintomas do “processo de degeneração do sistema político”<sup>24</sup>, a partir da formação das coalizões governamentais por meio da cooptação financeira e material dos partidos, enquanto método e prática política.

Nesse sentido, o presidencialismo de cooptação – a versão mais fisiológica e viciada do presidencialismo de coalizão – teria se manifestado originalmente “na forma de compra de apoio parlamentar por meio de ‘mesadas’”, que foi tornado público nos desdobramentos do escândalo do “Mensalão”, evoluindo, posteriormente, “para a montagem de um sistema estruturado de financiamento dos partidos governistas”, cujos detalhes foram revelados no âmbito das investigações da Operação Lava Jato<sup>25</sup>.

24. CARDOSO, Fernando Henrique. *Crise e reinvenção da política no Brasil*. 1. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 49.

25. CARDOSO, *op. cit.*, p. 49.

A amálgama que formou e manteve as coalizões governamentais – neste cenário de hiperfragmentação partidária – nos últimos períodos presidenciais seria, justamente, o aparelhamento da máquina pública para a operacionalização de negócios ilícitos, favorecendo determinadas empresas privadas em troca de recursos para financiamento dos partidos e de suas campanhas eleitorais, além de enriquecimento ilícito e aproveitamento pessoal de suas lideranças.

A intrincada relação entre Executivo e Legislativo, que se sustenta por meio de coalizões, foi sensivelmente contaminada pelo acentuado processo de fragmentação partidária, tornando esse diálogo entre os Poderes ainda mais complexo e aumentando consideravelmente os custos políticos, financeiros e institucionais decorrentes da necessidade de garantir e assegurar a governabilidade.

Se, no presidencialismo de coalizão, as bases de apoio parlamentar eram sustentadas por meio de indicações para ocupação de cargos comissionados e execução das emendas parlamentares, com a ampliação vertiginosa de partidos – e, portanto, de atores políticos com capacidade de demandar e exercer influência sobre o processo decisório –, governos passaram a utilizar mecanismos cada vez menos republicanos – e ilegais – para formação de suas coalizões.

Trata-se de uma relação de causa e consequência, de um processo mais amplo e mais complexo de contínua deterioração – ou de degeneração – do sistema político como um todo: eleitoral, partidário, do processo decisório e de interlocução entre o Executivo e Legislativo. A proliferação de partidos agravou as conhecidas dificuldades práticas para o arranjo institucional brasileiro, tendo, como reação deliberada do próprio sistema político, a mutação do presidencialismo de coalizão para o presidencialismo de cooptação, sustentado com base em práticas fisiológicas e clientelistas, cujos detalhes, ao se tornarem públicos, tornam-se midiáticos escândalos de corrupção.

Além disso, verifica-se, em perspectiva, que o presidencialismo de coalizão nessa conjuntura de hiperfragmentação partidária não esteve imune às sucessivas crises políticas no período.

Diante da necessidade iminente de formação e manutenção da coalizão majoritária, quaisquer embates, defecções ou rupturas políticas entre o governo e partidos políticos que compõem sua base parlamentar, há comprometimento da estabilidade de toda a coalizão que, conseqüentemente, colocam a própria

governabilidade e autoridade presidencial em risco.

Nesse sentido, em um cenário com Presidente forte, o que se verificou foi a total deterioração na qualidade do diálogo institucional e o baixo desempenho do Poder Legislativo no desempenho de suas funções. Por outro lado, nos momentos em que o Presidente se enfraqueceu, quer seja por problemas macroeconômicos, de popularidade e de desmonte de sua coalizão governamental, o que se verificou foi a subversão do Presidente em refém dos partidos no Congresso, vulnerável ao poder de veto e aos instrumentos de fiscalização e controle de que dispõem os parlamentares.

Nesse contexto, de enfraquecimento da coalizão e, conseqüentemente, da própria autoridade presidencial, verificaram-se riscos como o de paralisia decisória, a aprovação legislativa de “pautas-bomba”, com forte impacto fiscal, além das crises disruptivas, que em mais de uma oportunidade motivaram a interrupção do mandato presidencial.

No presidencialismo de coalizão pós-1988, as crises disruptivas manifestaram-se na forma de processos de impeachment e podem ser consideradas o estágio mais avançado de deterioração da coalizão governamental e da perda de apoio parlamentar do Presidente.

No Brasil, desde 1988, a mera utilização do instrumento de impeachment como solução para a resolução dos impasses mais graves e das crises mais complexas na relação entre Legislativo e Executivo é, por si só, um dos sintomas mais latentes das disfuncionalidades do presidencialismo de coalizão.

## **5. REFORMA DO SISTEMA PARTIDÁRIO E OS POSSÍVEIS IMPACTOS DAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS**

Para fazer frente a esse cenário de deterioração institucional, foram sendo gradativamente empreendidas, nos últimos anos, mudanças legislativas pontuais, que podem ser compreendidas dentro de um contexto mais amplo de uma necessária reforma política.

Sem dúvida, uma das mais importantes medidas adotadas pelo Congresso Nacional foi a promulgação da Emenda Constitucional n.º 97, de 4 de outubro de 2017, que passou a vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais e re-introduziu no ordenamento jurídico brasileiro a cláusula de desempenho para partidos políticos.

A vedação às coligações proporcionais, vigente a partir das eleições municipais de 2020, era uma importante medida no sentido de evitar a distorção do voto e da vontade do eleitor nas eleições legislativas.

Isso porque, no sistema proporcional com lista aberta, os votos dos eleitores são direcionados ao partido, e a ordem de preenchimento das vagas se dá com base na votação dos candidatos. Com as coligações nas eleições proporcionais, corria-se o risco de que o voto em candidato de determinado partido acabasse elegendo candidato de partido coligado, muitas vezes sem qualquer afinidade ideológica ou programática.

Ao vedar tais coligações em eleições proporcionais, exige-se que cada partido dispute as eleições legislativas com sua própria lista de candidatos, o que impede a eleição cruzada de candidatos de outras agremiações e, ao mesmo tempo, diminui a fragmentação partidária, uma vez que apenas partidos bem estruturados e com capilaridade regional terão condições de compor suas próprias listas de candidatos competitivos para vencerem as eleições.

Por sua vez, a reintrodução da cláusula de desempenho, que começou a ser aplicada a partir das eleições de 2018 e se tornará gradativamente mais rígida até 2030, é relevante no sentido de restringir o acesso aos fundos partidário e eleitoral e ao tempo de rádio e televisão àqueles partidos que tenham representatividade mínima, expressa a partir do percentual mínimo de votos ou número mínimo de deputados eleitos em determinada quantidade de unidades da federação.

Quando da tramitação legislativa da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que originou a Emenda Constitucional n.º 97/2017, já se cogitava a possibilidade de introdução do instituto das federações partidárias. A proposta, incluída no texto da PEC pelos senadores, acabou sendo rejeitada pela Câmara dos Deputados, o que impediu que as federações partidárias fossem institucionalizadas junto com a reforma política empreendida em 2017.

Apesar disso, com o estabelecimento da cláusula de desempenho já a partir das eleições de 2018, desencadeou-se, dali por diante, um iminente processo de afunilamento do sistema partidário, com diversas agremiações não conseguindo cumprir as metas de desempenho e, conseqüentemente, perdendo o acesso aos fundos partidário e eleitoral, e ao tempo de rádio e televisão.

Paralelamente, os resultados das eleições municipais de 2020, em que, pela primeira vez, vedou-se a possibilidade de coligações nas eleições proporcionais de vereadores e reduziu-se o número de partidos representados nas Câmaras Municipais<sup>26</sup>, se tornaram um prenúncio do que poderia acontecer nas eleições de 2022, em que, de forma inédita, deputados federais e estaduais também seriam eleitos sem a possibilidade de formação das coligações partidárias.

Nesse sentido, as eleições de 2022 seriam o primeiro pleito eleitoral de âmbito nacional em que estariam vigentes, simultaneamente, as regras previstas na Emenda Constitucional n.º 97 quanto à vedação às coligações proporcionais e aplicação da cláusula de desempenho – neste pleito, ainda mais rigorosa do que aquela aplicada para as eleições de 2018.

Com isso, as novas regras vigentes a partir de 2022 elevariam consideravelmente a dificuldade para que partidos pequenos e médios conseguissem eleger deputados e cumprir a cláusula de desempenho. É inegável, portanto, que o objetivo pretendido com a reforma política de 2017 parecia estar sendo cumprido, uma vez que, naturalmente, dificultaria a eleição e a sobrevivência política de partidos com baixa capilaridade nacional e poucos votos, forçando a fusão de siglas e, conseqüentemente, reduzindo a hiperfragmentação partidária.

Não se descarta, contudo, que a vedação de coligações e a cláusula de desempenho, como estão postas, poderiam, também, acabar inviabilizando a existência de pequenos partidos políticos tradicionais, muitos dos quais com uma cartilha ideológica clara e longa história política no país.

Para dar sobrevida às agremiações pequenas e médias, em risco a partir da aplicação das novas regras em âmbito nacional nas eleições de 2022, houve um forte movimento, ao longo do ano de 2021, para que a antiga proposta das federações partidárias fosse aprovada e entrasse em vigor a tempo para o pleito eleitoral do ano seguinte.

Nesse sentido, resgatou-se, na Câmara, um projeto de lei, parado naquela casa há mais de cinco anos, que instituía a figura das federações partidárias e já havia sido aprovado pelo Senado em 2015. Através de requerimento de urgência e apreciação

26. VASCONCELLOS, Fábio. Fim das coligações reduz número de partidos nas Câmaras em 73% das cidades. **G1**, 25 nov. 2020.

diretamente pelo Plenário, os deputados aprovaram as federações partidárias e, posteriormente, juntos aos senadores, derrubaram o veto presidencial ao projeto em questão.

Sancionada em 28 de setembro de 2021, a Lei das Federações Partidárias (Lei n.º 14.208/2021) entrou em vigor a tempo para as eleições de 2022, e já começa a mostrar os seus primeiros efeitos sobre o sistema político brasileiro.

É inegável que o referido instituto dará sobrevida a pequenas e médias agremiações que, unidas a outros partidos maiores por meio das federações, continuarão a existir enquanto siglas partidárias, ainda que, do ponto de vista funcional, estejam integradas e atuem de forma conjunta, como se fossem uma única agremiação.

Nesse aspecto, o instituto das federações cumprirá com o objetivo proposto de proteger ou assegurar a sobrevivência política de pequenos partidos ideológicos e tradicionais, que poderiam acabar sendo vítimas do necessário movimento de afinilamento e reorganização do sistema partidário brasileiro.

É difícil, nesse aspecto, imaginar que pequenos e médios partidos considerados “de aluguel” ou meramente fisiológicos teriam interesse em aderir a federações partidárias, uma vez que perderiam todas as suas vantagens políticas e econômicas, principalmente em função de, por meio das federações, terem que abrir mão de sua autonomia total, para conjugarem interesses com outras agremiações e grupos políticos.

As regras quanto ao dever de manutenção da federação por quatro anos e as eventuais punições em caso de desistência antes do prazo também são um forte desincentivo para a celebração de federações de forma meramente eleitoreira, sem considerar os potenciais efeitos e consequências da formação da federação para o futuro e o funcionamento das siglas que se disponham a aderir.

Quanto ao sistema político e ao presidencialismo de coalizão em si, é possível considerar os impactos das federações partidárias sob duas perspectivas – mais ou menos positiva, a depender do juízo de valor que se faça a respeito do instituto da federação.

É possível, por exemplo, concluir que as federações partidárias, ao dar sobrevida a pequenas e médias agremiações que venham a utilizar esse instituto, dificulta o processo de afinilamento do sistema partidário e a necessária redução da fragmentação das bancadas no Parlamento.

Isso porque, com as federações, partidos que poderiam outrora se fundir em agremiação única e parlamentares que teriam que migrar para outras siglas, em busca da viabilização político-eleitoral, acabam, por conta das federações, ficando inertes.

Nesses casos, não se reduz o número de partidos, não se reduz a fragmentação partidária no Poder Legislativo e, à primeira vista, não se avança, do ponto de vista político-institucional, no sentido de tornar o nosso sistema político mais funcional e o presidencialismo de coalizão brasileiro mais governável.

Há que se considerar, contudo, que as federações não serão utilizadas por toda e qualquer agremiação política. Conforme mencionado acima, partidos fisiológicos ou sem qualquer densidade ideológica dificilmente vão aderir a esse instituto, pois as federações, além de reduzir significativamente a autonomia dos partidos que a integrem, engessam sobremaneira o funcionamento e o processo decisório, de modo que seus integrantes passam a ter voz única e funcionam como um bloco partidário.

Nesse aspecto, ainda que não contribua para a diminuição dos partidos e concentração dos parlamentares em agremiações maiores, as federações podem, de fato, representar um avanço do ponto de vista político-institucional para se alcançar a governabilidade do presidencialismo de coalizão.

Tal conclusão é possível pois espera-se que, com as federações, partidos ideologicamente semelhantes que, atualmente, já atuem em conjunto, possam estar integrados como se fossem uma agremiação única, facilitando, com isso, a atuação no Parlamento e a interlocução junto aos demais atores políticos.

É preciso que o tempo e a prática política mostrem, de fato, os efeitos das federações partidárias sobre o sistema político. Ainda assim, com a formação das primeiras federações partidárias anunciadas em 2022, já é possível vislumbrar, exatamente, a consolidação de blocos partidários alinhados ideologicamente e que já atuavam de forma bastante semelhante antes de sua criação.

Por meio dessas federações partidárias já em consolidação, as siglas federadas deverão atuar em bloco pelo período de quatro anos, inclusive nas disputas eleitorais subsequentes. Com isso, ainda que não tenham se fundido formalmente em sigla única, materialmente, é inegável que esse processo de aglutinação atende, ainda que não diretamente, aos propósitos do necessário processo de afunilamento do sistema partidário brasileiro.

Quer seja por meio de fusões e extinção de partidos, ou por meio da aglutinação em federações partidárias, espera-se que, no médio e longo prazo, os objetivos propostos pela reforma política de 2017 sejam atingidos, tornando o sistema partidário brasileiro mais concentrado, de modo a possibilitar maior funcionalidade na interlocução entre os atores e instituições políticas.

Com menos partidos formalmente atuantes ou com federações aglutinando diversas agremiações em bloco único, espera-se que seja mais fácil e simples alcançar a governabilidade por meio da formação e manutenção de coalizões governistas mais estáveis e coesas no Parlamento.

## **6. CONCLUSÕES**

Neste artigo, buscamos demonstrar como diversas intervenções legislativas e judiciais acabaram transformando o nosso sistema partidário em uma verdadeira colcha de retalhos, hiperfragmentada, com consequências diretas e imediatas sobre a própria funcionalidade do sistema político.

Também remontamos à origem e aos elementos que consolidaram o presidencialismo de coalizão brasileiro, desde a Constituição de 1988, que consagrou, nas últimas décadas, um sistema de governo no qual, embora eleito pela ampla maioria da população, o Presidente – em nenhum período – conseguiu obter, com seu próprio partido ou coligação eleitoral – a maioria no Parlamento.

Diz-se que o nosso presidencialismo é de coalizão, pois, para conseguir implementar a sua agenda de governo e assegurar a própria estabilidade do mandato presidencial, o Presidente da República precisou, desde a redemocratização do país, recorrer à formação de coalizões multipartidárias dentro do Parlamento. Para tanto, todos os Presidentes do período utilizaram-se do expediente da distribuição de cargos e liberação de emendas como forma de assegurar tais alianças com os diversos partidos representados no Parlamento.

A situação, contudo, se deteriorou gradativamente a cada nova legislatura, na medida em que aumentava a fragmentação partidária no Congresso. Com isso, cada novo Presidente precisou enfrentar um desafio maior do que o seu antecessor quanto à formação das coalizões majoritárias no Parlamento, diante da

necessidade de agregar mais e mais partidos.

Nesse contexto de hiperfragmentação partidária e de crescente dificuldade para formação de coalizões coesas e estáveis, o presidencialismo de coalizão foi se degenerando para a sua versão mais fisiológica, o presidencialismo de cooptação, com todas as deficiências e complicações político-institucionais e até mesmo éticas relativas a essa forma de interlocução entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Para fazer frente às disfuncionalidades do sistema político brasileiro, foi empreendida, em 2017, uma das mais importantes reformas eleitorais desde a redemocratização, que, simultaneamente, vedou as coligações em eleições proporcionais e reintroduziu uma cláusula de desempenho no país.

O objetivo proposto com tal reforma era o de incentivar o afunilamento dos partidos políticos no Brasil, diminuindo o número de siglas com representação no Parlamento e, conseqüentemente, viabilizar a governabilidade e a funcionalidade do presidencialismo de coalizão.

Rejeitada em 2017, a proposta das federações partidárias foi resgatada e aprovada em 2021, e passa a valer já para as eleições de 2022, como uma alternativa para dar sobrevida às pequenas e médias agremiações, especialmente as mais ideológicas, que teriam dificuldade para eleger parlamentares e cumprir a cláusula de desempenho.

Apesar das considerações críticas, uma vez que as federações podem retardar o processo de redução formal da fragmentação no Parlamento, há que se considerar que, do ponto de vista material, com base nas regras atualmente vigentes, os partidos que resolvam aderir a uma federação deverão atuar como se fossem um bloco partidário único.

Nesse sentido, ainda que não sejam formalmente um partido único, ao terem a obrigação de atuar em bloco – inclusive nas eleições – por quatro anos, os partidos federados cumprem o objetivo proposto com a reforma política de 2017, de aglutinarem forças ideologicamente alinhadas, reduzindo o número de interlocutores e facilitando o diálogo político institucional entre o governo e o Parlamento.

É preciso, contudo, seguirmos vigilantes a fim de que a Lei das Federações Partidárias não seja desvirtuada ou alterada – haja vista que se trata de uma lei ordinária facilmente modificável com quórum de maioria simples. Isso porque qualquer

tentativa de flexibilizar o regramento das federações representará um gravíssimo retrocesso político-institucional.

As federações não podem ser utilizadas como subterfúgio para burlar a vedação das coligações em eleições proporcionais ou facilitar o atingimento da cláusula de desempenho. Caso contrário, estaríamos diante de irreparável inconstitucionalidade, uma vez que a reforma política de 2017, com status constitucional, deu início a um amplo e necessário processo de reforma dos sistemas político, eleitoral e partidário brasileiros que ainda estão em curso.

É preciso proteger as conquistas político-institucionais obtidas nos últimos anos, assegurando que, sem retrocessos, a cláusula de desempenho e o fim das coligações possibilitem o afunilamento e a racionalização dos partidos brasileiros, tendo como consequências óbvias e imediatas a maior funcionalidade no diálogo entre as instituições, a governabilidade do Poder Executivo e a estabilidade institucional do sistema político e da própria democracia brasileira.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, 1988.

\_\_\_\_\_. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Crise e reinvenção da política no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

LEAL, Roger Stiefelmann. **Pluralismo, políticas públicas e a Constituição de 1988: considerações sobre a práxis**

constitucional brasileira 20 anos depois. In: MORAES, Alexandre de (coord.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.

RAMOS, Elival da Silva. O delineamento do estatuto dos partidos políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista de direito administrativo**, v. 248, 2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. Presidencialismo y Federalismo en Brasil: los desencuentros entre política y derecho. In: ELLIS, Andrew; HENRÍQUEZ, J. Jesús Orozco; ZOVATTO, Daniel (Coord.). **Cómo hacer que funcione el sistema presidencial – making presidentialism work**. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2009.

STF. **ADI nº 1.354-8/DF**, Rel. Min. Marco Aurélio, d.j. 30.03.2007, republicado em 29.06.2007.

STF. **ADI nº 4430/DF**, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, d.j. 29.06.2012.

STF. **MS nº 26.604/DF**, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, d.j. 04.10.2007.

VASCONCELLOS, Fábio. Fim das coligações reduz número de partidos nas Câmaras em 73% das cidades. **G1**, 25 nov. 2020. Disponível em: **Erro! A referência de hiperlink não é válida.** <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: 01 mai. 2022.

# Federação de Partidos e a Institucionalização do Presidencialismo de Coalizão: o embate entre governabilidade e autonomia parlamentar

Helio Deivid Amorim Maldonado  
e Caleb Salomão Pereira\*

\* **MALDONADO, Hélio.** Advogado. Mestre em Direito e Garantias Fundamentais. Professor da FACELI. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP);

**PEREIRA, Caleb Salomão.** Mestre e Doutor em Direito. Pós-doutorando em Educação. Advogado. Professor da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória/ES (EMESCAM). Coordenador do Núcleo Temático de Direitos Humanos da OAB/ES.

**Sumário:**

1. Introdução: a Federação de partidos e suas implicações.
2. O presidencialismo de coalizão e suas circunstâncias.
3. A federação de partidos como a institucionalização do presidencialismo de coalizão: o embate entre governabilidade e autonomia parlamentar;
4. Conclusão;
5. Referências bibliográficas.

**Resumo:**

Implementada pela Lei nº 14,208/2020, a federação de partidos permite a reunião de partidos políticos, por deliberação de seus órgãos de direção nacional, no período pré-eleitoral, e perdurará no período pós-eleitoral da legislatura. Assim, pelo instituto da diretriz partidária federalizada, o novo instituto constrangerá todos os parlamentares integrantes de sua bancada a votar uniformemente, no Legislativo, conforme sua deliberação, por meio da força coativa da fidelidade partidária. Essa hipótese de organização partidária pode contribuir para o aprofundamento do presidencialismo de coalizão, fenômeno da práxis política brasileira que se manifesta no relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo, conforme a conceituação de Sérgio Abranches. Contudo, ante os baixos índices de adesão à democracia interna nos partidos políticos, a governabilidade proporcionada pela federação de partidos colidirá, inexoravelmente, com a autonomia parlamentar no exercício do mandato, podendo dar origem a outras formas de judicialização da política, agora em torno de temas como autonomia parlamentar e fidelidade partidária.

**Palavras-chave:**

Federação de partidos. Presidencialismo de coalizão. Governabilidade. Diretriz e Fidelidade Partidária.

## 1. INTRODUÇÃO: A FEDERAÇÃO DE PARTIDOS E SUAS IMPLICAÇÕES

A Lei nº 14.208/2021 introduziu no ordenamento jurídico eleitoral a federação de partidos políticos, incluindo na Lei nº 9.096/95 o artigo 11-A, que tem a seguinte redação: “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”.

Doravante, no período pré-eleitoral, poderão as agremiações políticas se reunirem em uma única unidade – justamente sob a forma de federação – para disputar as eleições, atuando como se constituíssem um único partido no trato de suas relações intra e extrapartidárias, por no mínimo quatro anos de uma legislatura<sup>1</sup>.

Outrossim, o benefício jurídico decorrente da pactuação da federação de partidos às agremiações que desse modo acordarem é que esses poderão usufruir, como potência econômica, midiática e política: a) da reunião dos recursos provenientes do fundo partidário e eleitoral; b) do acúmulo do tempo de rádio e televisão; c) da soma dos votos outorgados às suas legendas integrantes e seus candidatos para fins do computo do quociente eleitoral; d) do aferimento do cumprimento da cláusula de desempenho nas eleições pela soma de todos os votos depositados em favor de seus partidos componentes e candidatos<sup>2</sup>.

Contudo, para garantia da incolumidade da federação, no período pós-eleitoral, esta terá a sua disposição os institutos da fidelidade partidária, tanto em detrimento da autonomia dos partidos que a integram, como diante dos parlamentares eleitos pelas agremiações que a compõem<sup>3</sup>.

Dessa forma, a federação de partidos, para muito além dos seus interesses jurídico e de fato, embora em detrimento da autonomia partidária, estabelece condições de possibilidade para uma maior estabilidade do sistema constitucional de governabilidade.

Procede a assertiva, porque a governabilidade do Poder

1. Essas são as previsões do artigo 11-A, §3º, incisos II e III, da Lei nº 9.096/95.

2. Nesse sentido é o conteúdo do artigo 11-A, §8º, da Lei nº 9.096/95.

3. Seguem assim as capitulações do artigo 11-A, §§ 1º, 4º e 9º, da Lei nº 9.096/95.

Executivo necessita do aval do Poder Legislativo já, por exemplo, no nascedouro da dotação orçamentária para a execução das despesas públicas com pessoal, estrutura administrativa e implementação de políticas públicas. Essas interações próprias da democracia representativa demandam, contudo, a cooptação de um quórum de votos de parlamentares no Congresso. E o Executivo, para sua governabilidade, necessita invariavelmente da adesão do voto individualizado de cada membro do Legislativo.

É certo que o exercício desse sistema de cooperação consistente na técnica de controle mútuo funciona como fator de equilíbrio no exercício do poder, podendo se dar também de modo disfuncional, quando um dos poderes simples e irresponsavelmente busca inviabilizar a missão constitucional do outro por meras divergências ideológicas, ainda que a visão programática exiba aderência ética e jurídica à constitucionalidade formal e material.

A correlação das distintas forças políticas, empenhadas em dar cumprimento às suas respectivas funções constitucionais, produz essa ambiência já denominada de “presidencialismo de coalizão”. Esse estado de coisas foi identificado pelo cientista político Sérgio Abranches (2018), que diagnostica, no relacionamento institucional entre o Poder Executivo e o Legislativo, o imperativo da governabilidade, a qual depende da formação de coalizão de maiorias. Essa qualidade do poder em ação, a governabilidade, deve ser obtida, é claro, a partir de afinidades programáticas no entorno de um projeto de governo constitucionalmente validado, respeitados os ditames dos princípios da constitucionalidade, da divisão de poderes e da conformidade funcional.

Nesse cenário, a federação de partidos – que promove o fortalecimento de agremiações políticas unidas em torno das citadas afinidades programáticas – pode-se afirmar, acaba por institucionalizar o presidencialismo de coalizão, pois proporciona, à práxis política no Brasil, a migração do modo atual de fazer política no varejo, pela multiplicidade de partidos representados no Congresso, e de interesses convergentes, para um novo paradigma de política no atacado, em que a coalizão de governo passa a ser entabulada com a federação, que agrega partidos no seu seio, de modo que sua diretriz partidária acaba por impelir compulsoriamente a orientação de voto de cada parlamentar integrante da bancada dos partidos integrantes da federação. A federação força o alinhamento das partes que a integram – independentemente de sua dimensão – em direção a um ideal

jurídico-político comum, sendo este a razão republicana de sua própria oficialização.

Todavia, esse novo contexto enseja a eclosão de um problema peculiar: conflitos potenciais entre governabilidade, fidelidade partidária e autonomia parlamentar. Isso porque o relacionamento entre o partido e seu filiado eleito no Parlamento segue a vinculação disposta hodiernamente no artigo 26 da Lei nº 9.096/95: “Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto”.

Ocorre que subsiste, no nosso sistema político, uma crise de democracia interna dentro das agremiações, proporcionada pelo excesso de autonomia partidária outorgada pela Constituição – artigo 17, §1º. Não havendo na Legislação Infraconstitucional (no caso, na Lei Orgânica dos Partidos Políticos – Lei nº 9.096/95) procedimentalização suficiente do princípio democrático, estando, pois, os partidos livres para definirem, em seus respectivos estatutos, o devido processo partidário para a deliberação da diretriz partidária. É assim que se sucederá no que tange a federação de partidos, já que o artigo 11-A, §6º, inciso II, da Lei nº 9.096/95, predetermina que um dos elementos formais de sua criação é a elaboração de programa e estatuto comum à federação constituída. Ou seja, à federação serão aplicadas as regras do devido processo de organização partidária.

Entretanto, sequer subsiste no ordenamento jurídico eleitoral a positivação do conceito e do conteúdo da diretriz partidária. Assim, não sendo autoevidente uma norma com esse conteúdo, deve-se convocar outras instâncias interpretativas do sistema normativo para colmatar suas determinações.

Então, como fonte de integração do Direito, cumpre à doutrina o preenchimento de seu conteúdo semântico. Recorrendo, pois, à doutrina, segundo a inteligência de Clèmerson Clève (2004, p. 33), diretriz partidária é o fechamento de decisão pelo partido político sobre votação do Legislativo em torno de questões políticas, com vinculação aos mandatários da agremiação que a emitiu<sup>4</sup>.

Entretanto, na advertência de Clèmerson Clève (2004, p. 34), para ser lícita, a diretriz partidária necessita ser

4. Por exemplo: recentes reformas trabalhista e previdenciária aprovadas pelo Congresso Nacional.

legitimamente instituída, segundo o devido processo partidário para sua deliberação, e em consonância com a ideologia e programa partidários. Ou seja, somente é vinculante a diretriz partidária que for instituída democraticamente conforme o rito do estatuto da agremiação, e que esteja em alinhamento com aqueles elementos valorativos do partido que foram abraçados pelo mandatário no seu ato de filiação. Sublinhe-se: há limites na determinação do conteúdo da diretriz partidária. Não sendo respeitadas essas condições, seu descumprimento não caracterizará, a princípio, infidelidade partidária.

Essa última assertiva decorre do reconhecimento juridicamente sustentável de que a imunidade parlamentar individual não pode ser suplantada pela busca desenfreada da federação em proporcionar governabilidade ao Executivo. Ou seja: na moldura da eticidade democrático-constitucional, a referida cooptação de votantes deve ser promovida observando-se a coerência ideológica e programática interna das agremiações, as quais estão na origem da supostamente consciente filiação partidária do mandatário.

Essa situação desenhada se agrava ainda mais no advento e na fluência da federação de partidos, porque, fora a já denunciada falta de clareza sobre o rito da deliberação da diretriz partidária, não é requisito do artigo 11-A da Lei nº 9.096/95 que a união de partidos na federação perpassa pela presença de um afinamento ideológico e programático entre essas agremiações, apesar da garantia presente em seu §2º: “Assegura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação”. Sendo assim, estão postas as condições objetivas para a eclosão de conflitos entre a diretriz partidária da federação e o instituto da fidelidade partidária. Por consequência, a litigiosidade latente entre a federação e o titular de mandato eletivo poderá redundar em conflitos de subjetividades político-ideológicas que reclamarão a judicialização das relações intrapartidárias.

## **2. O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E SUAS CIRCUNSTÂNCIAS**

Em 1988, ao lado do surgimento da Constituição Cidadã, analisando a evolução do modelo brasileiro de relações políticas interinstitucionais, o cientista político Sérgio Abranches cunhou

o conceito de “presidencialismo de coalizão”<sup>5</sup>. Trata-se de riquíssima chave de leitura do fenômeno político que atravessa a democracia representativa brasileira.

É um conceito neutro, na explicação do autor, mas promove uma radiografia do relacionamento político-jurídico entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo vigente na *práxis* nacional, como o produto da intercombinação entre o nosso sistema de governo presidencialista, a organização do Estado federalista e o multipartidarismo<sup>6</sup>. Nesse contexto político-institucional, o Presidente da República, “para governar, devia negociar uma coalizão interpartidária, que representasse o interesse mediano do Congresso” (ABRANCHES, 2018, p. 557). Assim, “coalizão é uma espécie de acordo prévio, pelo qual os partidos se dispõem a apoiar os projetos do Executivo, sob determinadas condições, a serem negociadas no momento da discussão e votação de cada um” (ABRANCHES, 2018, p. 355).

Ao início de tudo, destaca Sérgio Abranches que a Constituição Federal de 1988 não cuidou de normatizar o devido processo político (ABRANCHES, 2018, p. 73). Desse modo, o presidencialismo de coalizão exsurge como produto do relacionamento político-institucional entre o Legislativo e Executivo, revelando interações indispensáveis ao cumprimento dos mandados constitucionais que se dirigem a todas as instâncias de poder.

Num olhar histórico, com viés analógico, Sérgio Abranches demonstra que o presidencialismo de coalização remonta ao processo de redemocratização vivenciado pelo Brasil a partir da Constituição de 1946, a qual, em seu conteúdo orgânico, “redistribuiu os poderes, concentrando os mais decisivos na União e, em particular, na Presidência da República” (ABRANCHES, 2018, p. 250). Como linearmente também em relação ao “Congresso Nacional manteve e ampliou seus poderes. Esse arranjo institucional teve participação efetiva nas decisões orçamentárias, por meio da qual os parlamentares podiam atender às demandas de seus estados” (ABRANCHES, 2018, p. 250). Por isso, doravante, instituiu-se um “movimento de freio e contrapeso”, o

5. Em artigo na revista científica DADOS em 1988, denominado: “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”.

6. Agora, em seu livro “Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro”, Sérgio Abranches retoma a investigação do presidencialismo de coalizão nos 30 anos de vigência da Constituição Federal de 1988.

qual marca “a história de conflito entre Legislativo e Executivo” (ABRANCHES, 2018, p. 372).

O paralelo identificado por Abranches, entre as condições políticas de governabilidade nos dois períodos de reorganização democrática, é compartilhado por reflexões de outros autores, a exemplo de Lilian M. Schwartz e Heloisa M. Starling (2015, p. 391), que denotam, sobre 1946, um certo senso de inadequação para o jogo democrático “depois de oito anos com todas as casas legislativas fechadas e da extinção de associações, agremiações e frentes partidárias”. Essa inevitável inaptidão para a democracia foi a senha histórico-política para que a assim chamada democracia se fundamentasse no predomínio das elites, efeito do paradoxo democrático analisado por Luciano Canfora (2007, p. 45).

De fato, conforme a história demonstra, a partir do federalismo estabelecido pelo artigo inaugural da Constituição de 1946, foram criadas “as condições para a formação de grupos políticos competindo pelo controle da política local. Esses grupos passaram a ter poder e influência decisiva no plano nacional” (ABRANCHES, 2018, p. 230), fortalecendo-se à medida em que seus pleitos, atendidos, se convertiam em capital político junto às suas bases. Logo, nos Estados, constituíram-se grupos oligárquicos de poder econômico-político que praticavam a luta pelo voto por meio da violência e da fraude. Desse modo, o sistema representativo bancava as oligarquias vitoriosas. E, nessa condição, a luta empreendida no Parlamento pelos representantes locais era em favor dos interesses locais, e não em benefício dos interesses da União. Clientelismo, patrimonialismo e, ainda, coronelismo, eram as formas de expressão política.

Da mesma forma, a prevalência dos interesses locais, impulsionados pelo sistema de representatividade oligárquico vigente no primeiro processo de redemocratização, se irradiava sobre os partidos políticos, minando sua condição de caráter nacional. Por isso: “Os partidos políticos, sem instâncias nacionais com poder, reuniam as cúpulas estaduais para decidir sobre o preenchimento dos cargos em todos os níveis. No plano municipal, prevaleciam os compromissos entre a oligarquia estadual e os chefes locais, os coronéis” (ABRANCHES, 2018, p. 344).

Face a esse estado das coisas, no primeiro processo de redemocratização é que se proporcionou a chamada “política dos estados” ou “política dos governadores”, em que havia, de maneira generalizada, “a precedência das escolhas políticas dos

estados sobre o poder federal” (ABRANCHES, 2018, p. 344). E a governabilidade do Poder Executivo, nesse ambiente, era realizada por meio da gestão, por parte do Presidente da República, do condomínio do poder estadual: o clientelismo, exercido por meio da outorga loteada de emendas de execução orçamentária e de cargos públicos na estrutura de governo. Ou seja, “não era o presidente forte que assegurava a estabilidade do sistema de poder, mas o Legislativo forte sob controle dos grupos hegemônicos nos estados.” (ABRANCHES, 2018, p. 480). Schwartz e Starling (2015, p. 350) lembram que “no Brasil que nasceu dos vários projetos modernistas do início do século figuraria um mundo de ambivalências”, incluindo “clientelismos combinados a processos até então desconhecidos de institucionalização política e social.”

Com o golpe militar de 1964, instaurou-se no Brasil o regime ditatorial que vigorou até 1985. Em seguida, sobreveio o segundo processo de redemocratização no Brasil, concretizado no projeto político e jurídico deflagrado pela Constituição de 1988. Nessa senda, o poder constituinte originário, exercido pela Assembleia Nacional Constituinte, no embate político entre conservadores e progressistas, optou por elastecer os poderes de determinação orçamentário-financeiros do Presidente da República, ao lhe atribuir competência privativa para a iniciativa de leis de arrecadação tributária e de execução orçamentária<sup>7</sup>. Deu-se o mesmo com seus poderes legislativos, ao lhe outorgar a prerrogativa de edição de medidas provisórias, consoante a previsão do artigo 62 da Lei Fundamental: “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. É inequívoco, aqui, o paralelo com o instituto do decreto-lei, expressão do autoritarismo normativo que caracterizou o regime ditatorial, também ele um instrumento de denominada governabilidade.

Desse modo, a Constituição de 1988, reflexo dos processos de tentativa de superação da reconhecida incompetência democrática à brasileira, proporcionou melhores condições para que a agenda legislativa do Congresso Nacional pudesse ser guiada pelas proposições de iniciativa legislativa do Poder Executivo, no encaixe da arrecadação tributária, execução da despesa pública, e formulação de políticas públicas governamentais.

7. Nesse sentido é o artigo 61, §1º, inciso II, letra “b”, da Constituição.

Assim, pelo pacto federativo idealizado pela Constituição de 1988, que concentrou na União a percepção majoritária do fruto da arrecadação fiscal e, com isso, lhe proporcionou a condição de executora direta principal e fiadora majoritária das políticas públicas de todos os entes federados<sup>8</sup>, no segundo processo de redemocratização nacional houve a cessação da “política dos estados”. Nesse sentido, neste novo ambiente, “as preferências nacionais do presidente, ancoradas no seu eleitorado, diferem significativamente das preferências locais e heterogêneas dos parlamentares” (ABRANCHES, 2018, p. 383), subsistindo, assim, um natural conflito entre a agenda política do Presidente e a agenda de interesses do Congresso Nacional. Por via de consequência, hodiernamente, o Presidente da República está posicionado no epicentro do sistema político nacional.

Tal se justifica porque, na percepção de Sérgio Abranches, nesse segundo processo de redemocratização, “o presidente passou a ser eleito nacionalmente. Seu voto expressava o predomínio progressivo dos setores populares e médios urbanizados e do novo empresariado industrial” (ABRANCHES, 2018, p. 388). Em contrapartida, o Congresso é eleito “estadualmente, por um voto preponderantemente influenciado pela capacidade de manipulação eleitoral dos chefes políticos locais” (ABRANCHES, 2018, p. 393).

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988, visando ao equilíbrio entre forças do Executivo e do Legislativo, alocou a competência bicameral para o processo legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal<sup>9</sup>. Na percepção de Abranches (2018, p. 368): “Essa diversidade aumentou a complexidade dos cálculos para a formação e o manejo das coalizões de governo”, exigindo esforços para “equilibrar interesses e forças de duas bancadas de composição partidária distinta, representando núcleos de interesses diferenciados” (ABRANCHES, 2018, p. 368).

E mais, o pluripartidarismo fomentado pela Constituição Federal de 1988 – artigo 17, acabou por proporcionar ambiente propício à proliferação de agremiações políticas: hoje o sistema partidário nacional convive caoticamente com 32 (trinta e

8. Consoante a competência organizada pelo artigo 23, parágrafo único, da Constituição.

9. Esse é o rito previsto nos artigos 63 e 64 da Constituição.

duas) agremiações políticas<sup>10</sup>, todas com ideologias e propostas estatutárias programáticas diversas, patrocinando interesses concorrentes no processo político. Nesse ínterim, na visada de Abranches (2018, p. 571), não é factível que um mesmo partido político eleja individualmente a maioria dos 513 (quinhentos e treze) deputados da Câmara<sup>11</sup> ou um número hegemônico dos 81 (oitenta e um) senadores do Senado<sup>12</sup>. E, no concreto, não o é mesmo, pois, hodiernamente, na Câmara dos Deputados, 23 (vinte e três) partidos têm representantes eleitos, ao passo que 13 (treze) dessas agremiações detêm menos de 10 (dez) parlamentares em sua bancada<sup>13</sup>. No Senado, 16 (dezesesseis) partidos têm representação parlamentar.

Por isso, subsiste a necessidade de formação de coalizão de partidos no Legislativo para impulsionar a governabilidade do Executivo. A configuração de competências impõe essa necessidade: estabelecem os artigos 165 e 166 da Constituição Federal, respectivamente, a competência do Poder Executivo para elaborar as Leis do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentária Anual; e a competência do Congresso Nacional para aprová-las em votação deliberativa (inclusive, emendá-las, de maneira impositiva).

Ademais, cedejo é que o Poder Executivo, na representação da Administração Pública, no cumprimento de suas competências executivas previstas nos artigos 21 e 23 da Constituição, é impedido pelo princípio da estrita legalidade administrativa (artigo 37 da Carta Magna). Isto é, o Executivo, na consecução de políticas públicas programaticamente idealizadas na Constituição ou elegeridas prioritariamente em seu plano de governo<sup>14</sup>, necessita da criação ou reforma de Lei – entendida essa na acepção ampla

10. Conforme informações do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Partidos políticos registrados no TSE. Tribunal Superior Eleitoral, [s.l.], [20-].)

11. Previsão da Lei Complementar nº 78/93.

12. Número disposto no artigo 46 da Constituição Federal de 1988.

13. Dados extraídos do portal da Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp>

14. O plano de governo é requisito de registrabilidade para a disputa dos cargos majoritários de Chefia do Executivo, conforme a previsão do artigo 11, §1º, inciso IX, da Lei nº 9.504/97.

do artigo 59 da Lei Fundamental: “I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções”.

Leve-se em conta que essa cooptação de votos dar-se-á consoante a gradação que se exige do número necessário de votos para a aprovação de cada um dos veículos normativos acima elencados: i) três quintos dos votos dos respectivos membros do Legislativo para a emenda à Constituição<sup>15</sup>; ii) maioria absoluta dos parlamentares do Congresso para as leis complementares<sup>16</sup>; iii) e, quanto ao demais, as deliberações serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros<sup>17</sup>.

A falta de formação de frentes de coalizão pelo Poder Executivo tem como efeito imediato instabilidade no regime de governança, o que pode evoluir para a ingovernabilidade. E a ingovernabilidade tem como consequência direta a crise institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo.

No ordenamento jurídico brasileiro, a crise institucional entre o Executivo e Legislativo é solvida pela medida drástica do impedimento (*impeachment*), a qual pode ser tentada por razões políticas (ABRANCHES, 2018, p. 436), disfarçadas de razões jurídicas, pelo seu encobrimento nos conceitos jurídicos indeterminados contidos nos crimes de responsabilidade da Lei nº 1.079/50, e acobertadas pela insindicalidade, pelo Poder Judiciário, das razões de decidir desse ato tido como “*interna corporis*”<sup>18</sup>.

Por isso, no controle da iniciativa da agenda legislativa, passa o Presidente da República a se relacionar de maneira interdependente com o Congresso Nacional. Sinalagmaticamente, o Legislativo, que delibera sobre a aprovação da arrecadação tributária, da execução orçamentária e da implementação de políticas públicas elegidas pelo Executivo, necessita da complacente distribuição de cargos na estrutura de governo para tomar participação decisória na prestação dessas políticas públicas governamentais centradas na União e distribuídas aos Estados

15. Artigo 60, §2º, da Constituição.

16. Artigo 69 da Constituição.

17. Artigo 47 da Constituição.

18. Foi assim que aconteceu com os Presidentes Getúlio Vargas, Jânio Quadros, João Goulart, Fernando Collor e Dilma Rousseff.

e Municípios, fruindo assim da execução orçamentária de suas emendas para a aplicação no reduto eleitoral individual de cada membro integrante dessa coalizão. Nas palavras de Sérgio Abranches (2018, p. 1608): “Esse Executivo poderoso, transformado em poder concedente no plano fiscal, negocia com um Congresso demandante, cujo objetivo central é obter a liberação de recursos para suas bases eleitorais.”. Uma espécie de política no varejo, pela multiplicidade de partidos representados no Congresso, e de interesses convergentes.

Desse modo, diante desse cenário, tem razão Abranches (2018, p. 576) quando afirma: “Os elementos institucionais — presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo, representação proporcional no regime de lista aberta — que caracterizam o presidencialismo de coalizão estão presentes tanto na versão de 1946 quanto na de 1988”.

### **3. A FEDERAÇÃO DE PARTIDOS COMO A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: O EMBATE ENTRE A GOVERNABILIDADE E A AUTONOMIA PARLAMENTAR**

Esse estado atual das coisas sofre mutações, em perspectiva futura, ante a introdução da federação de partidos. Isso porque a federação de agremiações é pactuada no período pré-eleitoral<sup>19</sup>, para vigor tanto no período eleitoral, como no pós-eleitoral - do tempo integral da legislatura de quatro anos subsequentes. Doravante, as greis que compõem a federação de partidos irão atuar nas suas relações intrapartidárias (ou seja, no relacionamento entre os partidos componentes da federação, e entre o partido individualizado e o filiado eleito pelo mesmo) como um partido único, regido por seu estatuto de funcionamento. De modo que às federações, a teor do §1º, do artigo 11-A, incidem

19. Apesar de o artigo 11-A, §3º, inciso III, pré-determinar que a estipulação das federações ocorrerá até a data das convenções partidárias, cumpre destacar que o Supremo Tribunal Federal, na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 7021, deferiu medida cautelar para declarar a inconstitucionalidade parcial desse dispositivo, para fixar a seguinte 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”.

“todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária”.

Logo, para a materialização de seus desígnios políticos, a federação, por meio de seu devido processo partidário, esculpido previamente em seu estatuto, veiculará diretrizes partidárias sobre a votação de questões (políticas, como sobre os direitos fundamentais à saúde, educação, assistência, meio ambiente, dentre incontáveis outros) da competência da bancada de seus parlamentares no Congresso Nacional. Essa é a razão pela qual o paradigma da federação de partidos parece proporcionar condições para a migração da política no varejo, com a coalizão de partidos, para política no atacado com a própria federação (ou federações).

A assertiva se confirma, pois o relacionamento entre o partido e o filiado eleito no Parlamento segue a vinculação disposta no artigo 24 da Lei nº 9.096/95: “Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto”.

Deste modo, como reforço de coação legal à autonomia parlamentar em detrimento da diretriz partidária da federação de partidos, o novo artigo 11-A da Lei 9.096/95, somando-se às demais normas do ordenamento eleitoral, fixa – em relação às agremiações integrantes da federação, caso estas se desfiliam da federação antes dos quatro anos da legislatura – que, até o fim desse tempo, não perceberão a subvenção anual do fundo partidário, além de não poderem integrar nova federação nesse período e nem pactuar coligação nas eleições majoritárias em todo o país nos dois subseqüentes pleitos após o tempo da legislatura em que foi estabelecida a federação.

Em relação aos mandatários, pelo instituto da diretriz partidária sobre as questões submetidas ao escrutínio do Parlamento, haverá vinculação dos membros integrantes dos partidos da federação ao que for deliberado por essa, sob coação das consequências jurídicas do artigo 25 da Lei nº 9.096/95, que são: “desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária”.

Destaca-se também, quanto aos mandatários, que subsistirá a perda do mandato, decorrente da desfiliação partidária que não esteja amparada em alguma hipótese de justa causa para

isso, prevista no artigo 22-A da Lei nº 9.096/95<sup>20</sup>, assim declarada pela Justiça Eleitoral.

Entretanto, para essa consecução da governabilidade, a fluência da federação de partidos colidirá, insuscetivelmente, com o instituto da autonomia parlamentar e, por conseguinte, com regime jurídico da fidelidade partidária. Isso porque, tal como a timidez da Constituição e da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, o novo artigo 11-A da Lei nº 9.096/95 não disciplina, com minúcias, o devido processo partidário para a veiculação da diretriz partidária. Ao revés, seu §6º, inciso II, relega essa normatização ao estatuto da federação, tal como a regência geral das relações internas partidárias propiciadas pelo artigo 17, §1º, da Constituição – a garantia fundamental da autonomia partidária organizacional (BARROS, 2021, p. 107)<sup>21</sup>.

Desse modo, o conceito de diretriz partidária não é normativo. Consectariamente, como fonte de integração no Direito, cumpriu à doutrina estabelecer o seu preenchimento semântico, representada por Clèmerson Clève, quem define a diretriz partidária como o “meio pelo qual a liderança partidária pretende manter sob controle a atuação dos mandatários eleitos” (CLÈVE, 2004, p. 33-34). Nesse diapasão, “a diretriz substancia norma de conduta concretizador do programa e doutrina partidários. De modo que pode, perfeitamente, o partido fechar questão, estabelecendo diretriz partidária, a respeito do modo como deve o parlamentar votar em projeto de lei”.

Entretanto, na advertência de Clèmerson Clève, somente a diretriz partidária legitimamente estabelecida, tanto em consonância

20. As hipóteses de justa causa à desfiliação partidária estão arroladas pelo artigo 22-A da Lei nº 9.096/95:

Artigo 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfilia, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II - grave discriminação política pessoal; e

III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

21. Na ideia de Ezikelly Barros (2021, p. 104): “A autonomia partidária [...] é o princípio constitucional que concede aos partidos políticos brasileiros uma ampla liberdade para regulamentação de suas questões interna corporis ou intrapartidárias”.

com o rito estatutário de sua deliberação, como em alinhamento ao programa ideológico partidário que o veiculou, é que será de observância obrigatória do parlamentar filiado quando de suas votações no Legislativo (CLÈVE, 2004, p. 34).

Essa compreensão é a que mais se amolda à garantia fundamental da tipicidade prévia esculpida no artigo 5º, XXXIX, da Constituição Federal, harmonizando o instituto da fidelidade partidária (artigo 17, §1º, da Constituição) com o direito fundamental de liberdade de convicção e consciência de todo indivíduo (artigo 5, inciso VI, da Constituição). Tanto é que, segundo o artigo 23, §1º da Lei 9.096/95: “Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político”. Na perspectiva de Clèmerson Clève (2004, p. 37): “O tipo, ao lado de desempenhar função de garantia, desempenha também autêntica função seletiva, decidindo sobre o que é crime e o que não é crime e, mais, no campo do direito sancionatório partidário, o que configuraria ou não transgressão disciplinar”.

O projeto do Novo Código Eleitoral, ora em votação no Senado, solveu a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar essas contendas, pois prevê em seu artigo 81 que: “A Justiça Eleitoral é o órgão competente para conhecer e julgar as ações que versem sobre os conflitos intrapartidários, entre o partido político e os seu filiados ou órgãos e entre órgãos da mesma agremiação, ainda que não influenciem diretamente o processo eleitoral.”. Entretanto, o §1º do referido dispositivo impõe restrição cognitiva da Especializada nessa senda, ao ditar que: “É vedado o controle jurisdicional acerca da conveniência e oportunidade do ato partidário interna corporis, devendo limitar-se ao exame da sua validade formal, nos termos da Constituição Federal e desta Lei, sobretudo para salvaguardar direitos e garantias fundamentais”. Logo, o controle judicial sobre a diretriz partidária, a ser realizado pela Justiça Eleitoral, pela lógica da Lei futura que se pretende, será apenas e tão somente formal: sobre o cumprimento do devido processo partidário.

Assim segue também o dia a dia da jurisprudência nacional, tanto em relação ao estabelecimento da competência da Especializada para o processamento e julgamento de litígios desse jaez, como no que pertine ao limite da cognição do

controle externo dos atos intrapartidários, pois esses são atos “*interna corporis*”<sup>22</sup>.

Contudo, essa intelecção da questão não tem aderência constitucional, pois viola a garantia fundamental da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição), e diminui inaceitavelmente a máxima efetividade exigida por esse preceito constitucional. Nessa compreensão, Ezikelli Barros, pelo pressuposto da jurisdição constitucional, propõe o controle externo dos atos intrapartidários, como na diretriz partidária, pelo aspecto de sua juricidade. Na sua inteligência, então, “*a priori* é possível afirmar que todas as ‘questões interna corporis’ – atos intrapartidários ou normas previstas em estatutos partidários – poderão ser objeto de intervenção do Poder Judiciário” (BARROS, 2021, p. 216).

Dessa maneira, principalmente nas ações declaratórias para o reconhecimento de justa causa para a desfiliação partidária, na dedução de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário ou grave discriminação política pessoal (contidas no artigo 22-A, §1º, incisos I e II, da Lei nº 9.096/95), esse objeto litigioso sobre a justa causa em si deverá e será apreciado pela Justiça Eleitoral, para aferimento da existência de diretriz partidária legitimamente fixada, e cotejo da correção ou não das sanções em decorrência de seu descumprimento, propiciando, assim, condições para que a Justiça Eleitoral promova a judicialização das relações intrapartidárias e proporcione, pela juricidade de seu conteúdo, a incolumidade da autonomia parlamentar.

#### 4. CONCLUSÃO

As reflexões ora construídas apontam para as ambiguidades do instituto jurídico-eleitoral da federação de partidos, o qual pode ser visto como uma inventiva solução para determinados problemas – comentados acima, a partir da perspectiva teórica desenvolvida por Sérgio Abranches – que as circunstâncias de democracia brasileira fazem vicejar. Tal solução se insere numa moldura realmente ambígua, pois traz elementos que são considerados francamente positivos, ao mesmo tempo em que potencializa

22. TSE, Petição nº 90545, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Lóssio, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 102, Página 62.

conflitos que vão desaguar na conflituosidade jurisdicional.

É percepção do senso comum, nos debates sobre causas e efeitos do presidencialismo de coalizão, que a necessidade prática de construção das maiorias parlamentares indispensáveis para a governabilidade muitas vezes se submete a formas de sedução política subversivas das expectativas ético-constitucionais. Sabe-se, como afirma Philippe Breton (2008, p. 181), que “a sedução como procedimento é comum em todos os setores do espaço público” e também que “a sedução é um procedimento de manipulação”, trazendo reflexões que sugerem cautela nos procedimentos adotados, pelo Poder Executivo, para obter o apoio necessário à viabilização parlamentar de seus projetos.

É certo que a incompetência democrática – título do livro de Philippe Breton (2008) – de certos regimes políticos leva a défices retóricos e éticos na argumentação política que, com lamentável frequência, se manifestam numa despudorada troca de interesses entre aqueles que dispõem de objeto de barganha, sejam votos capazes de produzir quórum necessário, sejam os frutos das posições de mando orçamentário.

Mas, como já anotado, destacando a dimensão positiva da inovação legislativa, sob a forma de federação, os arranjos interinstitucionais indispensáveis para assegurar a mínima aritmética da governabilidade sofrerão notável transformação em seu poder de envolvimento e alcance: poderão ser construídos por meio de uma ou mais federações que, em articulação política com o Poder Executivo, farão surgir as maiorias indispensáveis, aumentando as possibilidades de que tal ocorra mais por afinidades ideológicas e menos por demandas fisiológicas.

Todavia, um aspecto debatido sucintamente neste artigo se relaciona ao fato de que a legística eleitoral deixou, mais uma vez, espaços de construção da norma que deverão ser ocupados pela produção doutrinária, riquíssima no direito brasileiro, e pela produção jurisprudencial, marcada crescentemente por um ativismo nem sempre inclinado à autocontenção. Trata-se do anunciado conflito entre a autonomia parlamentar, as necessidades de obtenção das condições de governabilidade no seio da relação entre as federações, no âmbito do Poder Legislativo, e o demandante principal destas condições, o Poder Executivo.

Ao que parece, outra vez o legislador constitucional se esquivou de tomar decisões difíceis, assumindo uma aparentemente inocente omissão por ter a possibilidade de contar com um

sistema jurídico-político baseado na supremacia judicial, a cujos representantes ele, legislador, costumeiramente entrega a solução de questões complexas.

De todo modo, a incompleta moldura normativa na qual se inseriu a federação de partidos certamente vai exigir a intervenção do Poder Judiciário, do qual se servirão todos os que – sejam agremiações, sejam mandatários – sofrerem redução ou ameaça de redução de suas prerrogativas constitucionais.

Essas hipóteses conflituosas não esvaziam, de modo nenhum, a potencialidade organizadora do sistema político inaugurada com o advento da federação partidária. Contudo, estejam – todos os atores dos processos eleitorais, essenciais para a construção da democracia representativa ancorada na Constituição da República – cientes do incremento da dependência da jurisdição constitucional que esse novo cenário produz.

Tal circunstância torna imperativo que, muito antes de desferirem críticas ao sistema de Justiça e ao protagonismo de seus membros, os participantes do processo eleitoral deem suas contribuições para o aperfeiçoamento sistêmico, seja no campo legislativo, seja no campo jurisdicional, espaços em que doutrina jurídico-eleitoral tem prestado grandes e notáveis serviços.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**. Raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BARROS, Ezekelly. **Autonomia partidária**: uma teoria geral. São Paulo: Almedina. 2021.

BRETON, Philippe. **A incompetência democrática**. A crise da palavra na origem do mal-estar na política. Tradução de Constanca M. Egrejas Morel. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

CANFORA, Luciano. **Crítica da retórica democrática**. Tradução de Valéria Silva. São Paulo: Estação Liberdade, 2007.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Fidelidade partidária**. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2004.

SCHWARTZ, Lilian Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Partidos políticos registrados no TSE**. Tribunal Superior Eleitoral, [s.l.], [20-]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse>. Acesso em:

# Federação Partidária como elemento facilitador do Presidencialismo de Coalizão e seus possíveis desdobramentos

Lígia Vieira de Sá e Lopes e  
Patrícia Gasparro Sevilha Greco\*

\* **LOPES, Lígia Vieira de Sá e.** Analista judiciária no Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE), atuando como Assistente Nível I. Pós-Graduada em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Especialista em Processos Educacionais pela Universidade Católica de Fortaleza. Também é Especialista em Direito Processual pela Universidade Anhanguera Uniderp. graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza. Tem experiência no campo do Direito Eleitoral, Penal, Processo Penal, Processo Civil e Constitucional. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

**GRECO, Patrícia Gasparro Sevilha.** Analista judiciária do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR), desde 2007, com a função de chefia de cartório. Doutoranda e Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. Possui graduação em Direito pela Universidade Estadual de Maringá (2005) e em Gestão Pública pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci (2013). Graduada em Filosofia pela Universidade de Franca. Professora de Direito Eleitoral dos principais cursos preparatórios para concursos (VIPJUS, PCI, EXPONENCIAL), além de tutora e conteudista de cursos EAD para o TRE-PR e EJE TSE. Palestrante e escritora na área de Direito Eleitoral. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

**Sumário:**

1. Introdução;
2. Historiografia dos Partidos Políticos;
3. Federações Partidárias e Presidencialismo de Coalizão; 4. Considerações Finais;
5. Referências Bibliográficas.

**Resumo:**

O sistema partidário brasileiro tem ajudado a agravar a crise de representatividade e, ainda, dificulta a governabilidade no modelo de presidencialismo de coalização com um número elevado de partidos políticos. Como resposta, o ordenamento jurídico buscou, por meio das federações partidárias, solucionar a proliferação de siglas, sem que isso, contudo, implicasse em sufocamento de agremiações menores, as quais, normalmente, representam grupos minorizados. Trazendo a possibilidade de que dois ou mais partidos se agrupem por quatro anos, sob um estatuto ideológico comum e atuem como se uma agremiação partidária fossem, as federações permitem um resgate do papel de intermediador das greis entre a sociedade civil e o Estado, facilitando, ainda, a governabilidade, especialmente em termos de decisões políticas e orçamentárias. Partindo de uma historiografia dos partidos políticos, que explica o atual cenário de pluripartidarismo exacerbado, o presente artigo visa analisar as federações partidárias a partir de uma ótica teleológica da atuação dos partidos políticos e, ainda, seu potencial de facilitador de governabilidade. Concluiu que, muito embora a crise de representatividade se deva em grande parte a uma proliferação de siglas descompromissadas, o funcionamento interno das agremiações políticas são um importante fator de agravamento, razão pela qual o resgate ideológico pode auxiliar na oxigenação de novas lideranças e, ainda, ser o *kick-off* para uma mudança estrutural mais abrangente e aprofundada do modelo partidário, eleitoral e governamental, pautando-se na democracia representativa eficaz e eficiente. Traz como contributo o delineamento das possibilidades e perspectivas extraíveis deste novo modelo de atuação partidária e como ele ainda pode consertar velhas distorções em se falando de eleições proporcionais.

**Palavras-chave:**

Federações. Modelos de partidos políticos. Governabilidade. Representatividade.

## 1. INTRODUÇÃO

A democracia brasileira ainda é incipiente. Mesmo passadas mais de três décadas desde a promulgação da Constituição da República Federativa, em 1988, o modelo democrático representativo ainda busca calibrar um sistema partidário e eleitoral que possa dar vazão às mais diversas expectativas de seus cidadãos, que, diga-se, são tão variadas quanto a sua própria formação cultural.

O pluralismo social deveria reverberar na composição do próprio parlamento e, na busca de se assegurar tal intento, a Carta Magna brasileira insculpiu a garantia do pluripartidarismo. Ocorre que, numa análise histórica das formações partidárias, o que deveria ser uma ponte entre os anseios dos representados (sociedade civil) e o Estado, acabou por gerar uma degeneração no funcionamento de muitos dos partidos políticos: virou um empreendimento posto a favor do Estado e facilitador de clientelismos.

Decerto que a ausência de uma ideologia e um conteúdo programático focado no segmento que se pretende representar é um dos fatores que gerou uma multiplicação de siglas, mas não é o único que responde pela crise de representatividade: a ausência de democracia vista fora das agremiações ocorre, de igual maneira, dentro delas.

Como solução de resgate, a um só tempo, do papel de intermediador entre sociedade civil e Estado (detendo-se um estatuto ideológico) e, ainda, de articulador destes interesses perante o Estado, e de modo saudável (resgatando uma maior governabilidade), adveio a chamada “federação partidária”. Seu propósito é bastante arrojado e promissor, ainda que envolto em vários pontos de vistas não tão otimistas.

O presente artigo busca levantar uma análise das federações partidárias dentro da perspectiva de elemento facilitador do Presidencialismo de Coalizão e não apenas porque haveria uma redução de siglas no Parlamento, mas, e principalmente, porque traz a possibilidade de haver como elemento de conexão entre os partidos federados a base ideológica.

Para tanto, traça uma historiografia dos partidos e como eles foram se distanciando, paulatinamente, da concepção de representantes de segmentos sociais para abarcar o maior eleitorado possível e, com isso, sagrar-se vencedor em um pleito. Em um segundo momento, verifica o funcionamento interno das agremiações e de

que forma a união com maior prazo (imposto pelas federações) pode auxiliar numa reconfiguração democrática intramuros.

Por último, analisa como a multiplicação de siglas opera no presidencialismo de coalizão e como este pode se beneficiar de um remodelamento proporcionado pelas federações, desde aspectos de governabilidade, de representatividade e, até mesmo, orçamentários e econômicos.

## **2. HISTORIOGRAFIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO MUNDO**

Os partidos políticos surgiram, lentamente, nos séculos XVII e XVIII, por meio de um rompimento social decorrente da insatisfação para com antigas estruturas sociais existentes e, ainda, da necessidade de agrupamento por indivíduos que se identificavam nas lutas por um mesmo objetivo (ALVIM, 2013).

A união dessas pessoas em torno de um anseio viabilizava a possibilidade de concretizar suas expectativas, dotando de poder esse ajuntamento e, por decorrência, garantindo-lhe espaço e acesso às instâncias governamentais.

Contudo, as precisões conceituais de partidos políticos e a estrutura conforme conhecemos hoje são fenômeno recente e vão se modificando de acordo a época. Todavia, mesmo com esta variabilidade conceitual e estrutural no tempo e espaço, há um denominador comum: o agrupamento e um ponto de liderança rumo à finalidade almejada.

Conforme Norberto Ivancich (2000, p. 2) destaca, o início desse formato partidário moderno ocorreu a partir do rompimento ocasionado pela Revolução Burguesa:

La sociedad se levanta frente al Estado para alterar la estructura de dominación. Es el triunfo del pluralismo social frente al Estado conservador, una nueva forma de mediación, ligada a la sociedad civil. Incluso los conservadores debieron crear partidos políticos.

Os partidos que surgiram a partir desse rompimento ainda se distavam da forma contemporânea, limitando a sua atuação apenas aos períodos de eleição, e tendo uma composição reduzida a algumas figuras denominadas de “notáveis”, o que determinou a utilização da nomenclatura de partidos dos notáveis,

também conhecido como partidos de quadros.

Somente no século XIX, com a amplificação da participação política, ocorreu a integração de segmentos sociais, mais especificamente, operários, aos partidos políticos, constituindo os chamados partidos de massas, que buscavam angariar e direcionar o voto dessa parcela social, que já surgia como maioria.

Os partidos de massas englobam um universo muito mais amplo de demandas, aumentando o espectro político que era bastante reduzido nos partidos de quadros, albergando, a seu turno, militâncias e, mais ainda, “os partidos de massas não se dirigem a uma classe ou estrato em particular”, mas, muito antes, visam obter “o apoio dos estratos mais diversos”, os quais eram “plataformas amplas e flexíveis, de conteúdo vago (...), pois o que importa mais são as eleições” (IVANCICH, 2020, p. 7)<sup>1</sup>.

Apesar de aparentemente ideal, por envolver segmentos até então de pouca ou nenhuma representatividade política na estrutura democrática, os partidos de massas foram objeto de duras críticas, primeiro por não garantirem a participação efetiva do povo na instância de direção desses partidos e, segundo, pelo risco que ofereciam à própria estrutura democrática, uma vez que essas massas poderiam ser facilmente manipuladas e conduzidas em prol do interesse dos dirigentes, implicando em uma conseqüente degeneração em oligarquia.

A censura dirigida aos partidos das massas questionava a sua incoerência em ponto elementar, relativo ao fato de que, apesar de ser denominado “partido de massas”, não contemplava em seus quadros os maiores votantes, pois, conforme Pinho, “ao olhar em perspectiva (...) é possível perceber que os partidos de massas, mesmo em seus tempos áureos, jamais contaram com a maioria do eleitorado entre seus filiados” (PINHO, 2020, pag.7).

Com o desenvolvimento da sociedade, os partidos de massa foram substituídos por partidos políticos com estruturas mais elaboradas, guiadas para abarcar os mais diversos eleitores. Surgem os denominados “partidos *catch-all*” que podem ser compreendidos, conforme expõe Kirschheimer (2012, p. 262-3), como:

1. Estes trechos são livres traduções do seguinte excerto original: “Los Partidos electorales de masas no se dirigen a una classe o estrato em particular, sino que tratan de ganhar el apoyo de loes estratos más diversos son plataformas amplias y flexibles, de vago contenido, que son formales, porque lo que importa más son las elecciones” (IVANCICH, 2020, p. 7).

Abandonando seus esforços antes voltados para o enquadramento intelectual e moral das massas, esse partido está se concentrando mais completamente no cenário eleitoral, na tentativa de trocar a efetividade do debate mais aprofundado por uma audiência mais ampla e pelo sucesso eleitoral mais imediato. Essa tarefa política mais estreita e esse objetivo eleitoral imediato diferem agudamente daquelas preocupações anteriores mais abrangentes; hoje tais preocupações são vistas como contraproducentes porque afastam segmentos de uma clientela potencialmente mais nacional.

Disciplinando o número de partidos que poderiam fazer parte do governo, surgiram os sistemas partidários, que se dividem em: unipartidaristas, bipartidaristas e multipartidaristas.

Sistemas unipartidaristas, como sugere o próprio nome, são aqueles compostos por um único partido político e que, na lógica de um sistema democrático representativo, padece de sub-representatividade, porquanto é ilógico que uma sociedade possa ver seus anseios e ideologias todos sob a égide de um único partido. Em outras palavras, a democracia, por buscar gerenciar as tensões naturais que se desenvolvem no seio social, necessita de certa dialeticidade, a qual somente é possível se houver interlocução entre os vários atores e suas várias expectativas, o que não ocorre com a existência de uma única agremiação partidária. Este tipo de sistema é mais facilmente visível em sistemas de governo autoritários.

Sistemas bipartidaristas supõem a existência de dois partidos políticos, normalmente um que representa o governo e outro que é a oposição. Em sociedades plurais, como as contemporâneas, resta muito difícil crer que apenas duas agremiações possam dar vazão ao vasto cabedal de demandas sociais, sendo mais comuns em regimes democráticos os sistemas pluripartidaristas, qual o caso brasileiro.

## **2.2 Partidos políticos no Brasil**

No Brasil, foram vivenciados todos os modelos de sistemas partidários: numa primeira fase, o unipartidarismo, durante o período do Império; seguindo-se do bipartidarismo, durante a Ditadura Militar e, por fim, o multipartidarismo ou

pluripartidarismo, que é o sistema vigente desde 1979, por meio da Lei Federal n° 6.767 de 20 de dezembro de 1979<sup>2</sup>, ainda em vigor e recepcionada pela Constituição Federal, inclusive, com previsão expressa, em seu art. 17<sup>3</sup>, regulamentada pela Lei dos Partidos Políticos (Lei 9096/95).

Para além do sistema de partidos, tem-se os sistemas eleitorais, que, segundo José Jairo Gomes:

[Têm] por função a organização das eleições e a conversão de votos em mandatos políticos. (...) É também sua função estabelecer meios para que os diversos grupos sociais sejam representados. (...) Os sistemas eleitorais são mutáveis, variando no tempo e no espaço. O Direito Eleitoral conhece três sistemas tradicionais: o majoritário, o proporcional e o misto; este é formado pela combinação de elementos daqueles (GOMES, 2011, p.103).

No Brasil, verifica-se a coexistência de dois tipos de sistemas eleitorais: o majoritário, para a eleição de cargos do Poder Executivo e do Senado Federal, e o proporcional, para os demais cargos do Legislativo.

O sistema proporcional tem sido objeto de inúmeros estudos em decorrência das diversas possibilidades de arranjo que acarretam a fragmentariedade de interesses, trazendo implicações diretas na representatividade, o que dificultaria a gestão por parte do Poder Executivo.

Enfatiza Machado que “O sistema proporcional é mais complexo e requer a realização de três cálculos sucessivos, podendo um quarto cálculo vir ainda a ser necessário” (MACHADO, 2017, p. 58). Estes cálculos, baseados na fórmula de Victor D’Hondt, são, basicamente: o cálculo do quociente eleitoral, cálculo do quociente partidário e o cálculo de sobras (podendo haver

2. Esta legislação, à época de sua publicação, era responsável por modificar os dispositivos da Lei n° 5.682, de 21 de julho de 1971, que era a Lei Orgânica dos Partidos Políticos de período.

3. Tal é a redação de nossa atual Carta Magna: “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: (...)” (BRASIL, 1988).

sucessivas sobras em sucessivos cálculos)<sup>4</sup>.

A adoção de fórmulas complicadas para se obter o resultado, que muitas vezes possibilitam a eleição de candidatos com menos votações nominais do que outros mais votados, distanciam a compreensão das regras adotadas no sistema proporcional, como esclarece Nicolau (2017, p. 22):

A simplicidade do ato de votar dá lugar a um sistema complexo de fórmulas, aparentes enigmas (candidatos com muitos votos ficam de fora, enquanto outros, com poucos votos, são eleitos) e informações incorretas. (...) Um eleitor comum dificilmente saberá como seu voto para deputado é contado e depois usado para distribuir as cadeiras entre os concorrentes.

Somada a essa dificuldade de visualização, até a Emenda Constitucional n.º 97 de 2017 tinha-se a possibilidade de formação de coligações nas eleições proporcionais, acentuando ainda mais a dificuldade de entendimento, pelo eleitor, da destinação do seu voto, comprometendo a qualidade da democracia brasileira, e gerando prejuízo na representação de interesses da parcela populacional que elegeu os candidatos.

Não obstante a dificuldade de compreensão, a existência de coligações para eleição de cargos proporcionais podia gerar algumas distorções na intenção de votação do eleitor, já que seu voto poderia favorecer candidato de outro partido, mas que estivesse coligado, direcionando a cadeira para o mais votado dentro da coligação.

### **2.3 Coligações proporcionais, fragmentariedade e representatividade**

As coligações proporcionais geravam, não raras vezes, uma aliança política rasa e precária, restrita ao período eleitoral,

4. Acerca deste método de cálculo das sobras, destaca-se a explicação de Machado (2018, p. 34): “Nessa fase, é aplicado o método D'Hondt, e os votos que um partido recebe (aqueles concedidos à legenda partidária mais seus candidatos individuais) são divididos várias vezes por números sucessivos. O partido mais votado recebe a primeira cadeira. Seus votos são divididos por dois (uma cadeira mais uma). Em seguida, o partido com a maior média obtém uma cadeira. O processo continua até que todas sejam preenchidas”.

fazendo com que, para lograr êxito em suas tratativas, os partidos se apartassem de suas ideologias, submetendo-se a acordos cujo objetivo primordial era o de ganhar as eleições.

Se observava, durante a formação dessas coligações, uma negligência com a política de continuidade e abandono de compromisso com as bases principiológicas que guiaram a criação dos partidos políticos que as integravam. Além disso, era desenvolvido solo fértil para o surgimento desenfreado de partidos políticos, com tempo predeterminado e finalidade exclusiva de ganhar a eleição.

Para contenção desse cenário caótico, no qual periclitava a arquitetura da representatividade democrática, é que surgiu a mencionada Emenda Constitucional 97/2017, que acabou com as coligações proporcionais, aumentou as cláusulas de barreiras, para diminuição de sobrevivência dos pequenos partidos, facilitando a visualização, pelo eleitor, do resultado de seu voto e viabilizando a resolução das legendas de aluguel.

Ocorre que a redução de partidos pequenos levava consigo o risco de diminuição de representação de grupos minorizados politicamente e que só tinham nos pequenos partidos a oportunidade de lançar candidatos que defendessem seus interesses.

Com isso, identifica-se a acentuação e confrontação de problemas que, para o legislador, demandariam resoluções de problemas aparentemente antagônicos: de um lado, o risco à representatividade com a extinção de pequenos partidos, do outro lado, a dificuldade de conciliação de interesses durante a gestão da coisa pública, em razão do quantitativo exacerbado de partidos.

É importante observar, entretanto, que a representatividade não se limita à possibilidade de criação de vários partidos, porquanto um ponto importante a ser observado, a fim de se atender a uma proposta democrática funcional, é verificar o funcionamento democrático desde a sua gênese, evitando a concentração de poder nas direções das greis, oportunizando-se, desse modo, o acesso de grupos minorizados na sua estrutura interna.

A presença de elementos democráticos na estrutura interna do partido é ponto condicionante e fornece elementos de observação acerca da política que irá praticar fora dos entremuros, uma vez que essa representação interna irá reverberar nas atuações do partido externamente.

A legitimidade teleológica partidária se justifica na medida em que seu próprio funcionamento representa, em pequena

escala, o mecanismo democrático que pretende mover, ressaltando-se, assim, a importância da coerência e do alinhamento na representação intra e extrapartidária. Para Duverger (1970, p. 170), “a direção dos partidos – como a da maioria dos grupos sociais atuais: sindicatos, associações, sociedades comerciais etc. – apresentam o duplo caráter de uma aparência democrática e de uma realidade oligárquica”.

Fixada essa premissa, faz-se necessária uma profunda reflexão acerca dos seguintes pontos: i) A extinção de pequenos partidos implica na diminuição da representatividade?; ii) O fim das legendas de aluguel está condicionado ao fim dos pequenos partidos? e iii) O pluripartidarismo pressupõe, necessariamente, a dificuldade de coalizão?

Segundo Zilio (2012, p. 57), ao retratar a fala do Ministro Celso de Mello, na ADIN n.º 1.036-8-DF, os partidos “atuam como corpos intermediários, posicionando-se, nessa particular condição, entre a sociedade civil e a sociedade política”.

Assim, na sua acepção conceitual, o partido seria elemento essencial e primordial para o exercício democrático e, consequentemente, para representar os interesses dos grupos que os integram, de modo que, em tese, quanto mais partidos existissem, mais grupos seriam representados.

Logo, dentro desse cenário ideal, a diminuição do quantitativo de partidos políticos poderia acarretar diminuição dos grupos representados, acentuando a problemática de representatividade já instaurada, fazendo-se necessária a existência de partidos na mesma proporção de quantidade aos grupos sociais existentes, numa representação em escala reduzida, dentro do Parlamento. Segundo Baune (2016, p. 59), essa era a ideia de Kelsen, ao afirmar:

Segundo Kelsen, para que a liberdade se concretize, a sociedade deve ter instrumentos que lhe permitam expressar efetivamente suas preferências. Os partidos políticos desempenham um papel essencial como transmissores de preferências. Particularmente em suas obras dos anos 20, Kelsen pensava a democracia como um “Estado de Partidos”, o que implicava necessariamente em formações coletivas que se instauravam entre sociedade civil e sociedade política.<sup>5</sup>

5. Livre tradução do seguinte excerto: “Según Kelsen, para que la libertad se

Além disso, aponta-se, na doutrina, que a limitação no quantitativo dos partidos políticos violaria a previsão constitucional do pluripartidarismo político, conforme pontua Mezzaroba (2006, p. 103):

Assim, além do critério da representação do partido no Congresso, a legislação deveria levar em consideração a representação do partido na Sociedade, ainda que não disponha de representação parlamentar, porque o partido não se limita à esfera do Legislativo, ele é expressão da própria Sociedade. Sem essa preocupação, qualquer nova alteração já estará prejudicada logo de saída, uma vez que, de outro modo, não se preservará o direito de igualdade entre os partidos e o pluripartidarismo, princípios esses assegurados constitucionalmente, como, sobretudo, respeito à expressão das minorias.

Para além de uma análise teórica e idealista da performance dos partidos políticos, a qual pode se demonstrar insuficiente, principalmente quando se tem uma realidade permeada por incoerência dentro de sua missão institucional, há necessidade de um olhar mais acurado, não implicando na adoção imediata de um silogismo em que haveria a redução de representatividade se houvesse a redução de quantitativo de partidos existentes.

Na análise da questão envolvendo representatividade, não se pode olvidar de um fator importante a ser considerado: a prática de deturpação, pelos membros da própria agremiação, de sua função partidária, secundarizando, com isso, o propósito representativo.

Há uma crise de representatividade e, até mesmo, democrática, sendo que “os partidos são tidos como um dos fatores responsáveis” por ela, porquanto o modo de “condução da vontade do povo, por delegação, quase sempre é oligárquico, antidemocrático, inapto a estabelecer um governo da maioria, pois reflete apenas a vontade da classe dirigente”, em suma, com “poucas

---

concretice, la sociedadade debe poseer instrumentos que le permintan expresar eficazmente sus preferencias. Los partidos políticos juegan un rol esencial como transmisores de preferencias. Particularmente em sus trabajos durante los años veinte, Kelsen pensaba la democracia como um “Estados de partidos”, lo que necessariamente implicaba unas formaciones colectivas que se introducían entre la sociedadade civil y la sociedadade política” (BAUNE, 2016, p. 59).

exceções, são oligarquias partidárias familiares, de classe e econômicas” (CUNHA; FERNANDES NETO, 2018, p.195).

Entre autores brasileiros, Raymundo Campos Neto destaca que “o partido político tende a se organizar de forma a concentrar poder em determinados órgãos e dirigentes e impedir ou mitigar o controle dos dirigentes pelos filiados e órgãos subalternos sobre o líder único, dirigentes e órgãos superiores”, o que faz com que seja criado o ambiente para uma organização “oligopólica” (FARIA, 2020, p. 247).

A partir disso, entende-se que a extinção de pequenos partidos não acarretaria, de *per se* e necessariamente, prejuízo à representatividade, pois esse déficit transcende a simples questão numérica, visto que não basta existirem vários partidos, se não é traduzida, nos seus atos, a multiplicidade de interesses das categorias e segmentos sociais. Numa palavra: a representatividade vai além da questão da quantidade de partidos políticos existentes e reside mais na qualidade da performance daqueles existentes.

A fragmentação interna dos próprios partidos políticos, criando “classes” de filiados, em que o corpo executivo da agremiação tem o poder de gestão e aos demais membros resta pouca ingerência na condução da grei, apenas leva à constatação de que, não a tão longo prazo, esta mesma agremiação sofrerá ruptura, abrindo espaço para o surgimento do que se chama “partidos de aluguel”, dando continuidade, com isso, aos projetos solipsistas e patrimonialistas da casta dirigente.

A comprovação desse fenômeno é o alarmante quantitativo de 32 (trinta e dois)<sup>6</sup> partidos registrados no TSE, com 67 (sessenta e sete)<sup>7</sup> em formação, que não se traduz em incremento de representatividade, pois inúmeros segmentos, sobretudo os menos favorecidos, continuam sem defesa dos seus direitos nas propostas legislativas. Na verdade, a crescente hipertrofia pluripartidária, em regra, acaba por buscar favorecimentos de grupos que já ocupam posição de vantagem.

Outro questionamento que pode ser ventilado em relação ao fenômeno do alto número de partidos é se a fragmentariedade

6. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral-TSE. **Partidos Registrados no Brasil.**

7. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral-TSE. **Partidos em Formação no Brasil.**

partidária poderia, por si só, criar obstáculos ao que Sérgio Abranches denominou de “presidencialismo de coalizão”, que são exatamente os acordos, os ajustes, entre partidos políticos, para que se ter uma gestão viável, com maioria parlamentar.

A coalização é uma espécie de acordo prévio, pelo qual os partidos se dispõem a apoiar os projetos do Executivo, sob determinadas condições, a serem negociadas no momento da discussão e votação de cada um. Nunca é uma delegação de poderes. Nem é um voto de confiança num programa de governo que levaria à aprovação das medidas nele previstas (ABRANCHES, 2018, p. 77).

Contudo, Abranches (1988, p. 21) entende que a problemática brasileira está muito além da pulverização partidária e advém de condições estruturais, residentes na falta de habilidade de gestão das suas singularidades:

(...) muitas análises do caso brasileiro e, sobretudo, a imagem que se tem passado para a opinião pública do País é que nossas mazelas derivam todas de nosso sistema de representação e das fragilidades de nosso quadro partidário. O que fica claro, no entanto, é que nossos problemas derivam muito mais da incapacidade de nossas elites em compatibilizar nosso formato institucional com o perfil heterogêneo, plural, diferenciado e desigual de nossa ordem social.

Verifica-se que os obstáculos a uma representatividade de fato se condensam muito mais na constituição de partidos e na falta de fidelidade aos princípios democráticos, conforme pode-se ver desde a sua formação e, ainda, durante a sua atuação parlamentar, do que à fragmentariedade em si. O fracionamento, apresenta-se muito mais como consequência do que causa das complicações existentes na democracia brasileira.

Por óbvio que estabelecer acordos com duas ou três partes é mais fácil do que com cinquenta, mas concentrar no quantitativo partidário a culpa de todas as dificuldades democráticas existentes, sobretudo no que tange à representatividade, seria por demais injusto e reducionista, quando existe uma crise ideológica profunda, vista, sobretudo, pela ausência de aderência das agremiações partidárias à ideologia de um segmento social.

### 3. FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

As Federações Partidárias surgem em um contexto de conflito, sem perspectiva de fácil conciliação, pois, de um lado, existe a necessidade premente de redução de partidos, para garantia de governabilidade, e do outro, o risco de uma exacerbação do quadro deficitário de representatividade.

Instituída por meio da Lei 14.208, de 28 de setembro de 2021, alterando a Lei das Eleições (Lei 9.504/97) e a Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95), a federação partidária surge como promessa legislativa de trazer o melhor dos dois mundos, pois garante a existência de partidos pequenos e, também, diminui os eixos de conciliação para tratativa de governabilidade.

A federação de partidos, que não deve ser confundida com federação de Estados, propõe a união de dois ou mais partidos (registrados no Tribunal Superior Eleitoral), pelo prazo mínimo de 4 (quatro) anos, como se um único partido fosse.

Esse novo arranjo deve ser registrado no TSE, com vigência em todo território nacional, preservando a autonomia dos partidos que o compõem, subjugando-os às regras de fidelidade partidária e funcionamento parlamentar.

Em razão dessa nova possibilidade de sobrevivência dos pequenos partidos, o instituto foi objeto da ADI n.º 7021, que alegava sua inconstitucionalidade, por violação do §1º do art. 17 e art. 65, *caput* e §1º da Constituição Federal, com argumentação de retorno camuflado das coligações partidárias. A argumentação não foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, exatamente pelas vastas condições de peculiaridade da federação.

A regulamentação do instituto se deu pela Resolução n.º 23.670/2021 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que, na sua versão original, antes da ADI n.º 7021, a “fim de assegurar a isonomia com os partidos políticos”, previa que a formação das federações, em anos eleitorais, “somente será possível se o deferimento de seu registro no TSE ocorrer até 6 (seis) meses antes das eleições” (TSE, 2021). Todavia, com as alterações dadas na ADI n.º 7021, ressaltou, excepcionalmente, para as eleições de 2022, a possibilidade de formação de federação até o dia 31 (trinta e um) de maio.

Reconhecida a constitucionalidade da federação e disciplinadas as regras quanto ao prazo final de sua formação (com a

exceção apontada para o ano de 2022, em razão de seu caráter inaugural), impende avançar o aprofundamento das possibilidades trazidas, sobretudo no que diz respeito à coalizão entre o Legislativo, pós federação, com o Executivo.

Como dito, a terminologia “presidencialismo de coalizão” foi lapidada por Sérgio Abranches para retratar a crise institucional brasileira frente ao pluralismo e heterogeneidade que lhe são peculiares, quando confrontado com vários regimes democráticos em todo mundo (ABRANCHES, 1988).

Essa dificuldade de conciliação, enfrentada nas democracias que possuíam vários partidos, já eram objeto de estudo por Duverger (1970, p. 243), ao comparar as tratativas parlamentares na França e na Inglaterra:

Na Inglaterra, dois partidos apenas, partilham, na prática, as cadeiras parlamentares, um dêles garantindo a totalidade do Governo, o outro limitando-se a exprimir, livremente, as críticas da oposição; um gabinete homogêneo e forte dispõe de maioria estável e coerente. Na França, a coligação de vários partidos, diferentes pelos programas e pela clientela, é necessária para constituir um ministério, o qual se vê paralisado pelas suas divisões internas e, bem assim, pela necessidade de manter, a muito custo, a frágil aliança que lhe define a maioria parlamentar.

Guardadas as devidas proporções e ressalvadas as peculiaridades de pluralidade da sociedade brasileira, já se identificam, preliminarmente, vantagens no formato das federações frente às coligações e às antigas alianças. Dentre elas, a necessidade de alinhamento ideológico, através da obrigatoriedade de manutenção do ajuntamento por 4 (quatro) anos, impelirá aos partidos uma nova postura de coerência e constância no que diz respeito à doutrina professada.

Seguido a isso, esvaziará o sentido dos “partidos de aluguel”, os quais, por natureza, surgem, se desenvolvem e se extinguem motivados por propósitos casuísticos e amesquinçados, drenando, com essa práxis, as intenções democráticas, focando unicamente nos resultados das eleições.

Além dos pontos citados, ainda se verifica a facilidade de identificação, pelo eleitor, em quem votou, assim como a linha de atuação dos candidatos que elegeu, pois, diferentemente das

coligações, essa união por quatro anos exigirá um alinhamento ideológico e programático dos partidos que irão compor a federação, propiciando uma política de continuidade.

Aparentemente, a federação simplifica a complexa estrutura de gestão do Brasil, que possui uma grande extensão territorial, com várias culturas coexistindo nesse espaço, com presidencialismo multipartidário, obrigando o Chefe do Executivo a conseguir uma coalizão no parlamento para governar e aprovar projetos (ABRANCHES, 1988).

Dessa forma, a federação poderá diminuir o desgaste gerado pelo pluripartidarismo e a fragmentariedade que lhe é inerente, haja vista a reunião dos partidos em blocos, tratados como se fossem um só partido, o que facilitará o diálogo entre Gestor e Parlamento.

A perenidade da federação traz uma perspectiva otimista quanto à facilidade de diálogo entre o Presidente e o Parlamento, diferentemente das práticas frágeis e pontuais presentes nas alianças e coligações, conforme pontua Abranches (1988, p. 14), ao tratar destas últimas:

É possível perceber, até intuitivamente, que a possibilidade de alianças e coligações amplia adicionalmente o campo de escolhas eleitorais, elevando a fragmentação partidária, na medida em que não apenas garante a sobrevivência parlamentar de partidos de baixa densidade eleitoral, mas também multiplica as possibilidades de escolha além das fronteiras das legendas partidárias. (...) De fato, por razões legais ou desincentivos embutidos nos sistemas eleitorais, as coligações são pouco freqüentes nas democracias constantes da Tabela 1. (...) Esta é uma característica distintiva do modelo brasileiro em comparação com as democracias “maduras.

Aos serem compelidos a seguirem um estatuto único, orientado por um perfil ideológico, cria-se, ainda, a expectativa da possibilidade de uma maior oxigenação interna dos perfis de comando, a partir de um incremento de negociações na condução coletiva dos partidos que compõem a federação, trazendo, neste horizonte de perspectivas, a possibilidade de uma diminuição da personalização que se verifica na condução de muitas agremiações isoladas.

Decerto, ainda, que um dos maiores fatores motivantes da formação de federações seja o fator financeiro, já que os critérios

de distribuição de recursos públicos – que vêm ganhando cada vez mais importância no cenário de disputas de campanha – dependem do número de cadeiras obtidas no Parlamento e, às siglas menores, resta fazer essa associação de longo prazo para ganhar sobrevida.

Veja-se, no entanto, que, mesmo sendo o fator financeiro uma questão de relevância para a formação das federações, essa visão macro que se operacionaliza apenas revelará a necessidade de reforço da manutenção das federações estabelecidas, pois a melhor forma para que uma agremiação se mantenha ativa no Parlamento e competitiva perante o eleitorado é promovendo a manutenção dessas alianças.

Diferentemente das coligações, as federações têm o marco da perenidade em sua digital, o que favorece, com isso, uma certa estabilidade na formação de lideranças no Parlamento e um diálogo facilitado tanto em termos de governabilidade, quanto em termos de exercício ideológico, o que resgata, de certo modo, a importância do segmento social que se pretende representar.

Um impacto que o resgate ideológico e, ao mesmo tempo, que a melhora da governabilidade – oriundos dos cenários mais promissores da federação – podem trazer são possibilidades mais democráticas em termos orçamentários e que, por sua vez, podem auxiliar a macroeconomia brasileira. Melhor explicando: o orçamento brasileiro é administrado “na boca do caixa”, como disse Abranches (2018, p. 358), pois que, muito embora o Presidente não possa gastar fora das rubricas autorizadas no orçamento, há toda uma negociação por parte do Parlamento para que os recursos orçamentários que interessem ao Legislativo se tornem moeda de troca para aprovação de leis do interesse do Executivo.

Decerto que a simples diminuição de siglas partidárias não tem o condão de atacar o ponto nevrálgico deste problema, que reside na rigidez orçamentária e elevada concentração de recursos na mão do Executivo, que os distribui não de modo “distributivo”, mas “cumulativo”, favorecendo clientelismos e direcionamento aos setores politicamente mais fortalecidos (ABRANCHES, 2018, p. 358-9). Porém, há de se atentar que o resgate ideológico pode forçar uma revisão sistêmica (ainda que a longo prazo) do modelo orçamentário brasileiro atual, cuja alocação orçamentária encontre respaldo no próprio programa de governo, eleito pela maioria.

Um modelo orçamentário baseado nesta distributividade permite que o discurso vazio de que “educação, saúde e segurança são prioridades”, passem a sê-lo de fato, porquanto a destinação de verbas deve encontrar ecos no estatuto da agremiação (ou federação) e, por consequência, na base majoritária do Parlamento. Numa palavra: se ora o que se vê é a criação de dificuldades orçamentárias para a criação de facilidades em termos de governabilidade, mas a um custo democrático por demais elevado, é necessário repensar o papel da representatividade e dos partidos políticos para uma melhor gestão da *res publica*.

Não obstante o ganho em termos de um orçamento mais participativo e direcionado, a economia poderia fomentar, de fato, segmentos que se vêm à margem de um efetivo crescimento. Há uma promessa de estabilidade na federação partidária que pode ir além da simples perspectiva de governabilidade orçamentária, portanto.

Importante salientar que as projeções conjecturadas são referentes ao ideal proposto de federação, dentro do propósito para qual foi criada, esvaziando-se ou se reduzindo tais possibilidades na hipótese de eventuais desvios de finalidade, o que não é de ocorrência rara no Brasil. Se as expectativas vingarem, o tempo dirá.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O pluripartidarismo não ganha em termos democráticos com uma proliferação de siglas descompromissadas da teleologia partidária. Dizendo de modo bastante simplificado: a qualidade da democracia representativa não reside apenas na quantidade de partidos políticos, mas, sobretudo, na qualidade da performance destas agremiações.

A federação partidária encontra a importante missão tanto de equalizar a quantidade das siglas, buscando-se manter uma proporção saudável entre elas e os segmentos a serem representados, quanto, ainda, resgatar uma identidade ideológica que una os partidos que lhe compõem.

Essa redução de partidos atuando no Parlamento sinaliza, ainda, não apenas manejo melhorado para incremento da governabilidade no modelo presidencialista de coalização, como, ainda, o primeiro passo para que o próprio sistema que sustenta

este modelo, pautado, sobretudo, por tratativas orçamentárias, possa trazer uma maior visibilidade da destinação das verbas públicas e, com isso, caminhar-se rumo a um orçamento mais distributivo e direcionado por plataformas e propostas de governo que casem com as bases ideológicas.

Decerto que não se pode creditar a salvação de todos os males da pátria à simples proposta da federação, mas se há um caminho a ser percorrido para a consecução de tantas mazes, certamente o resgate do papel dos partidos políticos como carreadores dos interesses dos representados perante o Estado encontra respaldo na federação e seu consequente compromisso ideológico, assim como no incremento de governabilidade.

Se as expectativas que recaem neste modelo serão vingadas ou se, ao revés, será apenas mais uma estrutura posta a favor de degenerações representativas, apenas o tempo dirá. O que não se pode perder de foco, no entanto, é que, na resolução da complexa equação entre quantidade excessiva de partidos ante a necessidade de representação de todos os segmentos sociais (em especial de minorias) versus redução de siglas para melhora da governabilidade, a balança não pode pender demasiadamente para nenhum dos extremos, pois, do contrário, os problemas apenas se agravarão, com uma atrofia partidária extremamente perigosa, em nome da governabilidade, ou, ao contrário, haverá mais siglas do que a razoabilidade mínima permite (o que parece já estar ocorrendo).

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, mar. 1988. Disponível em: <https://politica3u-nifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2022.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALVIM, Frederico. A evolução histórica dos partidos políticos. **Revista eletrônica EJE**, n. 6, ano 3. Disponível em: <https://www.>

tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-6-ano-3/a-evolucao-historica-dos-partidos-politicos. Acesso em: 15 abr. 2022.

BAUNE, Sandrine. **KELSEN**: Un alegato por la democracia (rústica). 1. ed. Buenos Aires: JusBaires Editorial, 2016.

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. **Diário Oficial da União**, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm). Acesso em: 23 abr. 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. **Diário Oficial da União**, 19 set. 1995.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: **Diário Oficial da União**, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm). Acesso em: 23 abr. 2022.

BRASIL. Lei Nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l6767.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6767.htm). Acesso em: 23 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Partidos registrados no Brasil. **TSE**, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>. Acesso em: 23 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Partidos em formação no Brasil. **TSE**, c2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>. Acesso em: 23 abr. 2022.

CUNHA, Jânio; FENANDES NETO, José Augusto. A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 6, n. 1, janeiro/abril, 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/ligia/Downloads/58085-273113-1-PB.PDF>. Acesso em: 23 abr. 2022.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e partidos em crise: a busca por respostas**. Curitiba: Íthala, 2020.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

IVANCICH, Norberto. Los partidos políticos: su organización y sus características a lo largo de la Modernidad. *In: Actores de la Modernidad, Sistemas Políticos y nuevos protagonistas*. Buenos Aires: Yagüe, 2000.

KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7, p. 349-385, abr. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522012000100014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522012000100014&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 set. 2020.

MACHADO, Aline. **Alianças eleitorais: casamento com prazo de validade – o caso das coligações brasileiras**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

MEZZAROBBA, Orides. A reforma política e a crise de representatividade do sistema partidário brasileiro. **Revista Sequência**, n. 53, p. 95-112, dez. 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15094/13749>. Acesso em: 15 abr. 2022.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. 1.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

PINHO, Tássia Rabelo de. As análises de Ostrogorski e Michels sobre os partidos políticos. **Em Tese**, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 60-78, jan/jun., 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/1806-5023.2020v-17n1p60>. Acesso em: 23 abr. 2022.

ZILIO, Rodrigo. **Direito Eleitoral**: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

# Federações e a democracia no Brasil: o chamado “Presidencialismo de Coalizão” será modificado?

Cristiano Vilela e Márvia Scárdua\*

\* **PINHO, Cristiano Vilela de.** Advogado. Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade de Granada (UGR – Espanha). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Coautor do livro “Elementos de Direito Eleitoral”, Suplegraf Editora, São Paulo, 2010. Coautor do livro “As licitações sob o ponto de vista dos Tribunais de Contas”, Alameda Casa Editorial, São Paulo, 2011.

**SCÁRDUA, Márvia.** Advogada e assistente social. Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Mackenzie. Pós-graduada em Democracia, República e Movimentos Sociais pela UFMG. Pós-graduada em Direito Eleitoral pela EJEPTJSP. Membro do Sindicato dos Advogados de SP. Membro da ADJC/SP.

**Sumário:**

1. Introdução;
2. A Conjuntura de 2022 e a Influência das Federações de Partidos;
3. Presidencialismo de Coalizão?;
4. O voto como expressão política;
5. A Democracia Brasileira;
6. Conclusão;
7. Referências bibliográficas.

**Resumo:**

Este trabalho apresenta uma análise sobre os reflexos da introdução do instituto da federação partidária no regramento jurídico eleitoral brasileiro e busca responder a um questionamento formulado acerca da capacidade desse instituto em modificar o presidencialismo de coalizão existente no país. O desenvolvimento do texto se fundamenta na proposição de uma reflexão acerca da real significação do termo “presidencialismo de coalizão”, tendo promovido uma análise crítica dos conceitos já desenvolvidos sobre o tema e sendo concluído por uma visão divorciada do senso comum. Desse modo, à luz de uma cultura democrática complexa de não hegemonização ou de supremacia política de determinados grupos no âmbito da disputa dos espaços de poder, este trabalho ressalta os aspectos positivos da construção de blocos para a formação de maiorias e sustenta que as federações partidárias, em médio prazo, poderão se constituir em um elemento que venha a suprir a demanda existente e necessária de formação de blocos políticos.

**Palavras-chave:**

Federação de partidos. Presidencialismo de coalizão. Democracia.

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país marcado por uma forte tendência a mudanças no seu funcionamento político e eleitoral. A cada período de disputa, há um debate sobre alterações nas regras eleitorais. Ao considerar como recorte histórico o período da reconstrução democrática a partir da Lei N. 6.683/79 (BRASIL, 1979a), a chamada Lei da Anistia – ato inaugural de uma nova etapa da política brasileira, na qual lideranças de oposição ao regime militar passaram a recuperar, ao menos em parte, seus direitos políticos –, até as alterações legais em 2021, ocorreram, ao menos, 35 modificações de impacto eleitoral ou de organização partidária através de reformas políticas e leis específicas aprovadas no Congresso Nacional, decretos e decisões publicadas no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e/ou Supremo Tribunal Federal (STF) e decretos de presidentes da República (SCÁRDUA, 2019). Isso sem considerar o novo Código Eleitoral aprovado na Câmara dos Deputados em 2021, ainda em tramitação no Senado Federal, e a proposta de mudança constitucional instaurando o semipresidencialismo, liderada pelo presidente da Câmara dos Deputados, deputado Arthur Lira (PP/AL), em tramitação na Comissão Especial montada em 2022.

Entre essas 35 mudanças, há as estruturantes, como a reforma política realizada em dezembro de 1979 com a aprovação da Lei Federal Nº 6.767/1979 (BRASIL, 1979b), que extingue o bipartidarismo e, conseqüentemente, a Aliança Nacional Renovadora (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), autorizando a formação de novas agremiações partidárias; a Constituição Brasileira; o Plebiscito sobre regime político a ser seguido: Presidencialismo, Parlamentarismo ou Monarquia Parlamentarista; a Emenda Constitucional N. 16/1997 (BRASIL, 1997), que estabeleceu o direito à reeleição e, mais recentemente, a Emenda Constitucional 97/2017 (BRASIL, 2017), que estabelece o fim das coligações proporcionais e a constituição da chamada cláusula de desempenho (SCÁRDUA, 2019). Acrescidas ainda as mudanças nas regras de financiamento eleitoral e as diversas resoluções eleitorais editadas antes de cada pleito.

Também houve mudanças pontuais, como a Resolução 20.993/2002 (BRASIL, 2002), que estabeleceu a verticalização das coligações partidárias em 2002 e funcionou apenas para as eleições daquele ano.

A Lei N. 14.208/2021 (BRASIL, 2021), que instituiu as Federações Partidárias no sistema político brasileiro, é umas das mudanças estruturantes no funcionamento da política brasileira. A sua aprovação se deu após um intenso debate entre as diversas forças políticas, com posições muito claras a favor e contra a proposta no Congresso Nacional e no Governo Federal.

O principal argumento a favor das Federações partidárias é o da modernização da legislação em vigor, permitindo que duas ou mais agremiações partidárias possam formar um novo ente, baseado em estatuto e programa comuns por duração de, no mínimo, quatro anos. Esse modelo é baseado em experiências bem sucedidas em democracias europeias, africanas e latino-americanas.

O principal argumento contrário às Federações é o de que a proposta fere a Emenda Constitucional 97/2017 (BRASIL, 2017), que estabelece o fim das coligações e a cláusula de desempenho. Segundo a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.021, promovida pelo PTB e julgada improcedente pelo STF, as Federações estão travestidas de coligações proporcionais, e a junção de dois ou mais partidos pode assegurar a sobrevivência daquelas que não alcançarem a cláusula de desempenho.

O debate sobre a legalidade das Federações já está superado com a decisão do STF. Cabe, no entanto, observar a formação das federações e suas ações diante do quadro político. Alguém, algum partido ou algum grupo partidário se beneficiará da formação das Federações? A formação das Federações pode alterar o atual quadro político do país? Em última análise, o sistema de composição do poder, denominado presidencialismo de coalizão por determinados grupos de analistas políticos, sociais e jurídicos, pode sofrer algum tipo de mudança?

## **2. A CONJUNTURA DE 2022 E A INFLUÊNCIA DAS FEDERAÇÕES DE PARTIDOS**

Para responder às perguntas se alguém, algum partido ou algum grupo partidário se beneficiou da formação das Federações de Partidos e se essas podem alterar o atual quadro político do país, é necessária uma análise da conjuntura política de 2022, considerando onde ela se encontrava até a aprovação das Federações, como o Brasil está nesse momento e se há alguma possibilidade de mudança da situação política até a eleição presidencial.

Para esta eleição presidencial, o período limite para a aprovação das Federações era setembro de 2021. Nessa época, estavam colocados como candidatos à Presidência da República: o atual presidente Jair Bolsonaro, sem nova filiação partidária à época; Luiz Inácio Lula da Silva (PT), que restabeleceu seus direitos políticos; Ciro Gomes (PDT); Sérgio Moro, também sem decisão de filiação naquele período; João Dória e Eduardo Leite (PSDB), o partido ainda não havia feito a prévia para escolha do candidato; Luiz Henrique Mandetta (DEM); José Luiz Datena (Sem Partido); Simone Tebet (MDB); Rodrigo Pacheco (PSD) e Alessandro Vieira (Cidadania).

Segundo a pesquisa do Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (IPESPE), que realiza aferições todos os meses desde janeiro de 2020, as intenções de votos no mês de setembro de 2021 eram as seguintes (IPESPE, 2021):

**Espontânea:**

Lula – 30%; Bolsonaro – 23%; Ciro – 2%; Sérgio Moro – 1%; João Dória – 1%; João Amoêdo – 1%; Mandetta – 1%; os demais não pontuaram acima de 1%;

**Estimulada (Lista 1):**

Lula – 43%; Bolsonaro – 28%; Ciro – 11%; João Dória – 5%; Mandetta – 4%; Rodrigo Pacheco – 2%; Nenhum/Branco/Nulo/Não Votará – 7%; Não Sabe/Não Respondeu – 0%;

**Estimulada (Lista 2):**

Lula – 42%; Bolsonaro – 25%; Ciro – 9%; Moro – 7%; Mandetta – 3%; Datena – 3%; Eduardo Leite – 3%; Simone Tebet – 1%; Rodrigo Pacheco – 1%; Alessandro Vieira – 0%; Nenhum/Branco/Nulo/Não Votará – 5%; Não Sabe/Não Respondeu – 1%;

**Rejeição:**

Bolsonaro – 60%; Lula – 45%; (Nessa pesquisa, não foi publicada a rejeição de todos os candidatos).

Em abril de 2022, véspera da conclusão da formação das Federações, com toda a tramitação necessária à elaboração de programa e estatuto comuns e aprovação nas instâncias partidárias, três agremiações federativas são formadas: PT – PCdoB – PV; PSOL – REDE; PSDB – CIDADANIA. Um número pequeno de Federações, considerando a quantidade de partidos legalizados e atuantes no Brasil. Uma hipótese para essa baixa adesão é a

novidade do assunto, inaugurado agora para a composição do sistema partidário.

Entre as Federações constituídas, a composição PT – PCdoB – PV terá Luiz Inácio Lula da Silva como candidato a presidente; PSOL – REDE também deve apoiar o petista. Já a Federação PSDB – Cidadania pode ter João Dória como candidato a presidente, já que venceu a prévia interna do PSDB para disputar a Presidência, mas esse quadro ainda está indefinido, pois há grande reação contrária dentro do partido a essa candidatura.

A montagem das Federações não interferiu na escolha das candidaturas presidenciais, ao contrário, os presidenciáveis tornaram-se elementos atrativos para as formações federativas.

As desistências das candidaturas de Sérgio Moro, Luiz Eduardo Mandetta, José Luiz Datena, Rodrigo Pacheco e Eduardo Leite, que figuravam nas hipóteses de setembro de 2021, deveram-se a múltiplos fatores conjunturais, em sua maioria, ligados às reais condições de disputa eleitoral e nenhum relacionado à formação das Federações.

A pesquisa IPESPE de abril de 2022 traz novos personagens na disputa presidencial, na qual as definições das candidaturas vão se consolidando, agora com as filiações partidárias consolidadas. Nessa pesquisa, permanecem candidatos Lula (PT), Bolsonaro (PL), Ciro (PDT), Doria (PSDB) e Tebet (MDB) e entram Janones (AVANTE), Eymael (DC), Felipe D'Ávila (NOVO) e Vera Lúcia (PSTU). A seguir, os dados dessa pesquisa (IPESPE, 2022):

**Espontânea:**

Lula – 36%; Bolsonaro – 27%; Ciro – 4%; Moro – 2%; Doria – 1%; Janones – 1%; Tebet – 1%; Demais citados não alcançaram 1%;

**Estimulada:**

Lula – 44%; Bolsonaro – 30%; Ciro – 9%; Doria – 3%; Tebet – 2%; Janones – 1%; Eymael – 0%; Felipe D'Ávila – 0%; Vera Lúcia – 0%; Nenhum/Branco/Nulo/Não Votará – 9%; Não sabe/Não respondeu – 3%;

**Rejeição:**

Bolsonaro – 61%; João Doria – 57%; Lula – 43%; Ciro – 43%; Andre Janones – 36%; Simone Tebet – 35%; Felipe D'Ávila – 34%.

Ao observar os desempenhos dos candidatos à Presidência nas pesquisas de setembro de 2021 e abril de 2022, podemos concluir que não houve nenhuma interferência da formação das Federações na alteração da correlação de forças dos candidatos. Portanto, pode-se dizer, em uma análise inicial, que as Federações não alteraram o quadro político do país e não favoreceram diretamente nenhuma candidatura presidencial.

Essa afirmação não pode ser sustentada diante das disputas para os governos dos estados, nas quais as mudanças partidárias e os arranjos locais são mais complexos e envolvem mais personagens políticos. Partidos que optaram pela Federação, como CIDADANIA, PSOL, REDE, PV e PCdoB, não terão a pressão de alcançarem a cláusula de desempenho e podem se beneficiar de um melhor desempenho nas disputas parlamentares.

O resultado das urnas é que responderá se a decisão de outros partidos, que lutam para alcançar a cláusula de desempenho, quanto a não formar Federações está correta.

### **3. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO?**

O termo presidencialismo de coalizão é definido como uma característica da cultura política brasileira e foi denominado pelo sociólogo Sérgio Abranches, em antológico artigo, publicado em 1988 pela revista Dados, intitulado “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, como “um modelo único no mundo” (ABRANCHES, 1988, p. 27).

A expressão presidencialismo de coalizão passou a ser utilizada de modo comum por políticos, intelectuais, meios de comunicação, ativistas sociais e outros como uma argumentação, normalmente pejorativa, que indica possíveis erros e modos operacionais não republicanos.

Na visão de Abranches (1988), esse modelo surge diante do grande desafio que foi o período da redemocratização do Brasil. Entre as necessidades da retomada da economia e o combate às desigualdades sociais, também estava a reestruturação do sistema político brasileiro com a abertura, a pluralidade e a liberdade de expressão.

Entre as críticas do autor ao regime brasileiro, destaca-se a de que o Parlamento atua, ao mesmo tempo, como elemento de instabilidade sobre Executivo e é fragilizado pela alta

centralização administrativa e poder que detém o presidente da República. Ao observar o sistema de outras democracias liberais, Abranches (1988) registra que a composição partidária era reduzida na representação parlamentar e isso não interferia nas decisões do governante. O poder dos partidos nesses sistemas estava concentrado nos Legislativos.

Uma das questões apontada para o enfraquecimento do Legislativo é a fragmentação partidária. Segundo Abranches (1988), a grande quantidade de partidos políticos prejudica os arranjos e acordos institucionais. Para poder governar, a formação da maioria passa pela composição de uma coalizão, inserida em um regime centralizador de poder, adjetivado como “imperial”. Portanto a fragmentação partidária é um elemento de enfraquecimento das democracias, em especial, na experiência brasileira.

Outro argumento na elaboração do sociólogo é o de que o presidencialismo de coalizão é uma invenção brasileira, portanto uma experiência existente apenas por essas plagas. Em um trecho do ensaio, ele diz: “o Brasil é o único país que além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo em grandes coligações” (ABRANCHES, 1988, p. 21-22).

No mundo da ciência política e jurídica, é comum existir contrapontos para identificar a eficiência e a atualidade dos enunciados propostos. Sobre o presidencialismo de coalizão, como dito, ainda muito utilizado, vale questionar se conceito é válido.

Existe, de fato, segundo as afirmações de Sérgio Abranches (1988), um presidencialismo de coalizão no Brasil? E as novas regras de coalizões partidárias através das Federações podem modificar essa cultura política?

Para cada uma dessas indagações, é necessário um conjunto de elementos para uma análise mais ampla, incluindo conceitos e fatos históricos.

Sérgio Abranches produziu esse ensaio em um momento histórico importante, no qual o Brasil retomava sua democracia. Logo, sua avaliação no período refletia os anseios de parte da sociedade, que almejava um novo tipo de país que conseguisse responder às demandas políticas e sociais reprimidas pelo regime ditatorial superado há pouco.

Contudo os argumentos sobre o presidencialismo de coalizão têm contrapontos importantes que precisam ser considerados para uma boa análise da realidade da política brasileira, a

começar pelo fato de que a coalizão partidária para dirigir projetos de poder e de Estado em qualquer democracia liberal é comum e frequente. Outro ponto, talvez o mais importante, é que, no caso brasileiro, que, nas palavras de Abranches (1988) supracitadas, tem seu Executivo organizado em grandes coligações e coaduna proporcionalidade, multipartidarismo e presidencialismo imperial, é preciso interpretar o que ocorre nas alianças políticas e se, de fato, não há verossimilhança com outras nações democráticas.

As coalizões no Brasil, com multipartidarismo e grandes coligações, existem no âmbito das disputas eleitorais, mas não se configura no poder político de fato quando se ocupa o poder. Tomemos os seguintes exemplos.

O primeiro presidente eleito pós Ditadura Militar foi Fernando Collor de Mello com uma aliança PRN, PSC, PTN e PTR, todos partidos inexpressivos, com exceção do partido do presidente, que se tornou grande nesse pleito. Collor não tinha apressado pelo sistema partidário e não se preocupou com a composição do Legislativo. O núcleo do governo Collor passou a contar com o PFL e parte do PMDB, além dos políticos ligados ao PRN. Sem a devida atenção ao Parlamento, Collor sofreu impeachment em 1992.

O presidente Fernando Henrique Cardoso foi eleito, em 1994, com a aliança PSDB, PFL e PTB e, em 1998, foi reeleito com a aliança PSDB, PFL, PTB, PPB e PSD. Em ambos os governos, o núcleo de comando foi PSDB e PFL.

Luís Inácio Lula da Silva foi eleito, em 2002, com a aliança PT, PL, PMN, PCdoB e PCB e reeleito, em 2006, com PT, PRB e PCdoB. Nos dois governos, o núcleo de comando de Lula foi o PT e, variavelmente, contando com o PMDB.

A primeira mulher presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, foi eleita, em 2010, com a aliança PT, PMDB, PDT, PCdoB, PSB, PR, PRB, PSC, PTC e PTN e reeleita, em 2014, com PT, PMDB, PSD, PP, PR, PDT, PRB, PROS e PCdoB. Os núcleos de governo Dilma foram, predominantemente, quadros do PT e, variavelmente, do PMDB. Embora Dilma tenha sido eleita com muitos partidos, isso não garantiu o apoio no Parlamento, e ela foi destituída do cargo em 2016, inclusive, com articulação do PMDB.

O atual presidente, Jair Bolsonaro, foi eleito, em 2018, com a aliança PSL e PRTB, dois partidos inexpressivos, com exceção do partido do presidente, que ganhou muitos adeptos, mas também perdeu outros tantos quando o grupo do presidente migrou para outra legenda. Ao mudar sua linha de atuação, o núcleo do

governo passou a ser um consórcio entre o PL e PP.

Esses registros demonstram, com exceção das campanhas de Dilma Rousseff, que as alianças políticas vitoriosas nas eleições presidenciais desde a redemocratização foram compostas por poucas agremiações partidárias, e o núcleo de direção do país estava nas mãos de dirigentes de poucos partidos. Igualmente, pode-se verificar que essa restrição nas decisões sempre foi maior quando os assuntos eram mais complexos, como, por exemplo, o comando da economia. Portanto, se há muitos partidos, esses não influenciam de modo decisivo nos núcleos decisórios dos governos.

Ainda no que concerne ao multipartidarismo e às alianças políticas, pode-se estabelecer o argumento de que essa diversidade influencia o Parlamento, espaço natural das articulações partidárias. Na formação da Câmara dos Deputados, é comum elegerem-se deputados por diversos partidos, normalmente, ultrapassando duas dezenas de agremiações. Nessa composição, também é comum que nenhum partido alcance maioria simples e, portanto, a exigência das composições se faz necessária. Mesmo nos campos políticos com definições programáticas ou ideológicas, não se alcançam a maioria simples, e a composição passa a ser mais complexa, pois envolve articulações com outros campos políticos, partidos e deputados de diversas correntes de opinião.

A questão que pode ser levantada é a seguinte: todos os partidos têm força suficiente para estabelecerem as pautas na Câmara dos Deputados?

A resposta é simples: não. Somente o Executivo e os partidos de maior projeção, com maior número de parlamentares e/ou que lideram coalizões, são capazes de estabelecer as pautas no Parlamento.

A obviedade da resposta traz consigo outro elemento importante para o debate sobre a quantidade de partidos e a fragilidade do sistema democrático brasileiro: não é a quantidade de partidos que determina a qualidade da nossa democracia.

Há quem queira tratar sobre a quantidade de partidos como elemento de fragilidade da democracia, utilizando o argumento moral de que se há realmente programas e ideologias que comportem o tanto de siglas no Brasil.

Junto a isso, estabelece-se a “aura” do argumento de Sérgio Abranches (1988), que é o incomodo das negociações políticas

tidas como não republicanas entre os partidos. Mas esse argumento está no campo exclusivo de expressões morais, e não no campo da legalidade e nem mesmo da legitimidade. A vermos.

O combate à corrupção deve existir como política de Estado contra a apropriação indevida do público pelo privado e isso independe de quem seja. Ademais, se passarmos em revista o envolvimento de partidos em denúncias de corrupção, serão identificados, na maioria dos casos, os partidos que exercem com maior ênfase o poder político, ou seja, aqueles que, pelo sistema político, não deixarão de existir por questão de desempenho eleitoral.

Se considerarmos que o sistema político consome muitos recursos públicos, como o fundo eleitoral e o fundo partidário, também é possível verificar que os maiores beneficiados são os maiores partidos, na casa das centenas de milhões de reais, enquanto a maioria dos partidos tem recursos relativamente modestos nessa divisão. Se o problema é o financiamento público de partidos e das campanhas eleitorais, é isso que deve ser tratado, não a limitação do funcionamento dos partidos.

Sob o aspecto legal, as regras dos partidos estão estabelecidas com diversas modificações realizadas e reconhecidas. A regra do jogo é clara e tem um funcionamento estável, que não compromete a democracia brasileira. É verdade que a judicialização da política é um problema e, em certa medida, busca-se certo equilíbrio para não prevalecer o resultado que não seja, em última instância, o da vontade popular.

No que se refere à legitimidade do funcionamento dos partidos, não possível e/ou legítimo, tampouco ético, subjugar uma legenda e garantir a existência de outra por critério ideológico. A maioria dos partidos, inclusive os pequenos, atendem a três elementos essenciais para o funcionamento legítimo na sociedade: i) a existência de programa e estatuto específico; ii) a representação de algum modo de uma parcela, mesmo que pequena, da sociedade e iii) serem vocacionados para a disputa do poder político através do voto, pressuposto fundamental para a existência de um partido político (DUVERGER, 1970).

Para ilustrar os contrapontos à tese de Abranches, há um artigo do cientista político Fernando Limongi, publicado pela revista *Novos Estudos*, em 2006, denominado “A Democracia no Brasil”.

Não há, segundo Limongi (2006), algo que torne o Brasil peculiar no sistema democrático. O autor argumenta que o termo

presidencialismo de coalizão é descritivo, porque, em todas as democracias modernas, há a necessidade de se formar coalizões políticas e partidárias, mesmo nos modelos presidencialistas.

Segundo os argumentos de Limongi (2006), é possível designar o presidencialismo de coalizão como elemento de composição da democracia, pois não há governos sem coalizão. Não há força política capaz de governar de maneira solitária o Brasil com suas contradições e complexidades. E é sob esse argumento que se insere o segundo aspecto sobre a afirmação de Abranches (1988) para justificar o presidencialismo de coalizão, a afirmação de que ele só existe no Brasil. Também, sobre esse argumento, há questionamentos.

A maioria das democracias liberais utiliza do sistema de coalizão para realizar seus programas e sustentação de governo. É certo que o modelo de coalizão é mais comum em sistemas parlamentaristas e, talvez, nesse ponto, esteja uma base de sustentação de Abranches (1988) para esse tema.

Países parlamentaristas, como Portugal, Espanha, França e Itália, precisam objetivamente constituir coalizões para montar governos. Outros países que envolvem etnias, como Bélgica, Canadá e Líbano, possuem mais elementos, que tornam as composições mais complexas.

Em países presidencialistas, há exemplos de coalizões, como na Argentina, no Uruguai e no Chile. Estes são mais parecidos com o modelo brasileiro, além de coincidirem em serem jovens democracias superando regimes ditatoriais.

Há também o regime presidencialista da África do Sul, mas, como em outras regiões, seu sistema envolve um modelo de escolha presidencial que não é direto e há, também, elementos étnicos na composição dos espaços de poder.

O único modelo que pode corroborar com as teses de Abranches (1988) é o da democracia norte-americana, na qual funciona, na prática, um regime bipartidário. E há muitas outras diferenças entre a democracia dos EUA e a do Brasil, a começar pela escolha da Presidência da República, que lá é realizada de modo indireto e aqui ocorre por voto direto.

Portanto a coalizão para formar maioria em regimes democráticos não é uma jabuticaba, como se convencionou dizer sobre o Brasil. Nem em regimes presidencialistas, tampouco em regimes parlamentaristas.

O fato é que a coalizão é uma realidade na maioria dos países

democráticos do mundo. E, em certa medida, torna a democracia mais forte, porque exige um maior esforço para se definir as linhas políticas e econômicas de um determinado governo.

No Parlamento, o fato de um único partido não ser hegemônico pode ser visto mais como uma qualidade que uma obstrução. Imaginemos, por exemplo, se um partido A, ligado a um determinado líder político ou B, a outro líder político, detém o predomínio das decisões. Pode significar a diminuição da alternância de poder e a consolidação de um partido “único”, capaz de ter um protagonismo hegemônico na vida política de um país, como ocorreu no México e na Argentina durante um longo período do século XX.

Para finalizar essa etapa do debate, é preciso considerar que o presidencialismo de coalizão existe e é parte da democracia brasileira, contudo há uma interpretação distinta e contraditória ao conceito formulado pelo sociólogo Sérgio Abranches (1988).

Se for permitida uma crítica ao pensamento de Abranches, poderia se dizer que o autor de “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro” está influenciado por um modelo de regime político derrotado no Brasil: o do parlamentarismo. O raciocínio embutido é o de que o problema está no regime presidencialista e em toda a experiência construída no país desde a redemocratização, mas isso é um debate para outro momento e, talvez, outro artigo.

Para a segunda parte desse debate, fica a pergunta: as Federações podem modificar o formato de presidencialismo de coalizão?

Se a pergunta estiver direcionada ao modelo de pensamento formado pelo senso comum, através de uma elaboração sofisticada de Sérgio Abranches (1988), a resposta imediata é: não!

Contudo, se considerada como parte da formação da cultura política brasileira, sim, teremos um bom debate pela frente.

Desse modo, podemos elencar outras indagações como: as Federações formarão um novo modelo de aglutinação partidária, reunindo blocos políticos assemelhados ideologicamente e com um programa comum? Diante do aqui exposto, podemos pensar que sim. E que, além disso, em certa medida, esse processo responderá à demanda da diminuição de partidos, porque a junção de dois ou mais grupos formará uma única agremiação que preserve as identidades de seus entes federados.

Por se tratar de um modelo de atuação partidária novo e formado imediatamente para as próximas eleições, é justificável

que apenas três Federações conseguiram ser formadas.

Portanto, como dito anteriormente, não é possível definir que as Federações modificarão as composições políticas futuras, isso dependerá, sobretudo, dos desempenhos eleitorais do pleito de 2022. No entanto é afirmativa a ideia de que não haverá supremacia partidária nesta eleição, seja na disputa presidencial, nos governos estaduais ou no Parlamento.

Entretanto, se considerarmos as experiências dos países que adotaram as Federações em seus sistemas políticos, a tendência é termos uma mudança na cultura política brasileira.

Em médio prazo, a tendência é ocorrer aglutinações em torno de blocos para as disputas eleitorais. Isso pode ocorrer, por um lado, pela necessidade dos pequenos partidos se organizarem em grupos e permanecerem com o funcionamento partidário regular, mantendo suas identidades e autonomia interna e, por outro, pelo fato de os maiores partidos serem polos aglutinadores, capitaneando programas e chances reais de alcançarem o poder político.

O Brasil pós redemocratização criou uma tradição de formar grupos de alianças políticas após quase 20 anos de regime bipartidário. A formação de blocos políticos para as disputas eleitorais se tornou essencial para as vitórias eleitorais e, depois, para a governabilidade política.

Desse modo, as Federações podem suprir essa demanda de formação de blocos políticos em uma cultura democrática de não hegemonização ou de supremacia política de determinados grupos.

#### **4. O VOTO COMO EXPRESSÃO POLÍTICA**

O voto é o significado maior para uma democracia liberal ocidental, sem ele, não há a expressão da vontade popular nem o equilíbrio da correlação de forças dos grupos organizados que disputam o poder político.

O Brasil é possivelmente o país democrático com a maior participação popular em processos eleitorais, em termos percentuais, e uma das maiores participações em números absolutos. Isso se deve pelo fato de termos leis específicas que garantem tamanho envolvimento.

Avançamos nas regras que permitem o voto dos analfabetos, a extensão à opção da participação eleitoral de jovens a partir

dos 16 anos, o direito ao voto indígena e de demais minorias, todas previstas na Constituição de 1988. Também está em nossa legislação, a obrigatoriedade do voto. Todo brasileiro, a partir de 18 anos e em pleno gozo de seus direitos políticos, tem a obrigação de comparecer e votar. Existem possibilidades de justificativas, mas essas precisam cumprir prazos determinados. E há também o estabelecimento de multa para quem não votar ou não justificar ausência. Multa irrisória, mas que existe. A média de comparecimento do eleitorado está na casa dos 80%, um número expressivo. O questionamento à obrigatoriedade do voto existe e esses debates permeiam as reformas políticas, mas nunca se avançou no tema a ponto de ir à votação no plenário do Congresso Nacional.

O advento da urna eletrônica, a partir de 1996, ampliou o aproveitamento do voto. Antes da urna eletrônica, o voto escrito em cédula de papel propiciava a manifestação de protestos e anulação dos votos com maior frequência. No voto em candidaturas proporcionais, como deputados federais e deputados estaduais, nos quais o eleitor escrevia o nome e/ou o número do candidato, o aproveitamento estava na faixa dos 50% de votos válidos. Na urna eletrônica, onde o eleitor deve digitar o número do candidato, os votos válidos saltaram para 90%, em 1998, no estado de São Paulo (CARVALHO, 2015). Hoje, a validação do voto proporcional tem média de 80%.

Portanto as manifestações antigas de voto em animais ou nomes exóticos para manifestar insatisfação com os políticos, aos poucos, foram sendo substituídas por candidatos reais, com números e registros, mas caricatos no cenário político.

## **5. A DEMOCRACIA BRASILEIRA**

A democracia não é uma obra acabada, nem aqui nem em nenhum outro lugar. Essa construção é permanente e buscar traduzir os anseios da maioria de um povo, o que não é simples, considerando ainda o que se está jogando entre interesses individuais ou coletivos.

O Brasil vive um momento de prova sobre sua democracia, recorrentemente colocado à prova sobre a vitalidade de suas instituições e, mais recentemente, questionado sobre a própria existência do sistema democrático de caráter liberal,

respeitadas as independências entre os Poderes e a fidelidade perante a Constituição.

Não são poucos os movimentos e ações políticas restritivas para enquadrar a democracia a determinados projetos hegemônicos e, por vezes, a tentativa de retroceder em medidas autoritárias.

São muitos os percalços para a manutenção de um sistema democrático reconhecido e respeitado perante o povo, as instituições e os agentes políticos.

Por outro lado, o Brasil também viu a multiplicação dos movimentos sociais e políticos, da liberdade de imprensa, do direito às greves, da autonomia sindical e das livres manifestações críticas aos governos e ao sistema político no geral.

Evidentemente, a democracia não se resume às eleições ou disputas eleitorais, mas, nesse sistema, a legitimidade do poder político se estabelece por meio desse processo. O pleno funcionamento das instituições, da liberdade dos meios de comunicação (ainda que se destaque os monopólios e concentração das mídias), das livres manifestações políticas, dos direitos sociais e individuais, combinados, estruturam o arcabouço de ações que fortalecem o funcionamento democrático.

Quando se contabiliza um montante de 35 alterações significativas na legislação política e eleitoral ao longo de 43 anos do início da retomada de um regime democrático — tendo 1979 como marco inaugural do início das mudanças do regime militar —, percebe-se um grande número de mudanças.

Esse registro deve-se ao fato de dois pilares fundamentais da existência da democracia serem a legitimação e a obediência às leis estabelecidas, que regem as disputas eleitorais vigentes. Sem eles, não há resultado político que se sustente.

Se considerarmos a democracia liberal no Brasil, reconhecida perante o mundo como o exercício das disputas políticas na sociedade, resolvidas por meio de um processo geral, amplo e irrestrito, tendo o protagonismo dos grupos políticos que disputam o poder e vencendo a contenda quem obtiver a maioria dos votos (SCHUMPETER, 1961), em sufrágio universal, com ou sem a obrigatoriedade da participação da sociedade no processo eleitoral; então teremos um peso significativo na legitimação dos postulantes às regras estabelecidas para a disputa da contenda. Portanto uma das premissas fundamentais para o pleno funcionamento da democracia liberal é o reconhecimento por parte dos partidos, dos meios jurídicos e da sociedade em geral

das regras do jogo, expressas nas legislações eleitorais.

As Federações Partidárias, parte constitutiva das reformas promovidas ao longo desse período, também sendo a última mudança estruturante para as eleições de 2022, tendem a consolidar uma tentativa contemporânea de diálogo com a sociedade para identificar o modo mais próximo da representatividade política.

No entanto será o sistema de Federações capaz de suprir uma expectativa sobre o modelo de acordos entre blocos políticos que enseje a preservação da coisa pública em detrimento de interesses particulares?

A resposta estará para além do sucesso ou insucesso das Federações. As mudanças reivindicadas desde nossa redemocratização precisam ser encaradas a partir das mudanças da própria cultura política do país. Não haverá alteração na legislação, no sistema de funcionamento dos partidos ou nas eleições que dê conta do enfrentamento aos possíveis desvios éticos, se não ocorrer um aumento da consciência da população e dos próprios políticos.

## 6. CONCLUSÃO

No aspecto da transformação da cultura política, o diálogo desenvolvido acerca do termo presidencialismo de coalizão e da interpretação de seu significado, a partir dos questionamentos apontados neste artigo, visa oferecer elementos para esse debate.

O presidencialismo de coalizão sempre existiu no Brasil, mas com conceitos distintos dos que foram oferecidos pelo sociólogo Sérgio Abranches (1988).

As Federações Partidárias terão um papel importante nesse rearranjo do funcionamento político do país. Os blocos formados darão uma maior nitidez para a população realizar suas escolhas. De algum modo, também haverá um diálogo com aqueles que acreditam que o problema da democracia no Brasil é a quantidade de partidos políticos, pois haverá uma diminuição do funcionamento dos partidos no Parlamento.

Por fim, ainda dentro da cultura política, existe uma visão generalizada da sociedade sobre o funcionamento dos partidos políticos. Uma visão criminalizada da política, na qual se identifica que esse espaço só funciona através de acordos ilícitos. Isso se deve, em parte, ao próprio comportamento dos políticos.

Contudo também se deve a um processo de desconstrução da política como caminho de superar diferenças e encontrar saídas para a melhoria das condições da sociedade. Essa desconstrução é alimentada e disseminada pelos meios de comunicação, por uma parcela da intelectualidade, pelos formadores de opinião e pelos próprios partidos e políticos.

Para enfrentar o problema da legitimidade dos partidos, as Federações também poderão dar suas contribuições a partir de modelos modernos e eficazes de seu funcionamento e participação popular.

São muitos os desafios para a jovem democracia brasileira, mas é desse modo que se forma e fortalece uma nação. Nesse processo, enquanto não ocorrem o entendimento e o engajamento amplos por parte da população, todos os sujeitos conscientes da sociedade devem firmar um pacto em defesa do Brasil, das instituições e da própria democracia, como elemento indiscutível de regime político.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional 16/1997. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 4 jun. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm).

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional 97/2017. 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. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 4 out. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm).

\_\_\_\_\_. Lei 6.683/79. Concede anistia e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 28 ago. 1979a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm).

\_\_\_\_\_. Lei Nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 20 dez. 1979b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l6767.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6767.htm).

\_\_\_\_\_. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 185, 29 set. 2021, Seção 1, p.1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.208-de-28-de-setembro-de-2021-348249890>.

CARVALHO, R. A Democracia no Brasil. In: CARVALHO, R.; CHAIA, V.; COELHO, C. (org.). **Mídia e Política – Estudos sobre a democracia e meios de comunicação no Brasil**. São Paulo: Editora Anita, 2015.

DUVERGER, M. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

IPESPE - INSTITUTO DE PESQUISAS SOCIAIS, POLÍTICAS e ECONÔMICAS. **Avaliação Presidencial Eleição 2022**. Recife, 2022.

IPESPE - INSTITUTO DE PESQUISAS SOCIAIS, POLÍTICAS e ECONÔMICAS.. **Avaliação Presidencial Eleição 2022**. Recife, 2021.

LIMONGI, F. A Democracia no Brasil: Presidencialismo de Coalizão partidária e processo decisório. **Revista Novos Estudos – Cebrap**, São Paulo, n. 76, p. 17-42, 2006.

SCÁRDUA, M. **Regras eleitorais e participação democrática**: a cláusula de desempenho e os partidos no Brasil. TCC (Graduação em Direito) – Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), São Paulo, 2019.

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

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. . Resolução n. 197.917. **TSE**, Brasília, 2007. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2004/Rel217022004.html>.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução do TSE n. 20.993/2002. **TSE**, Brasília, 2002. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2002/RES209932002.htm>.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução do TSE n. 21.702/2004. **TSE**, Brasília, 2004. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2004/RES217022004.html>.

# Mutações do Sistema Partidário em 2022: momento político para a adoção do Semipresidencialismo?

André Rufino do Vale\*

\* VALE, André Rufino do. Doutor e Pós-Doutor em Direito. Professor do IDP e Líder do Grupo de Pesquisa Observatório Constitucional (IDP/CNPq). Procurador Federal da Advocacia Geral da União (AGU).

**Sumário:**

1. Centralidade dos partidos no sistema político.
2. Um arranjo institucional arriscado para a democracia brasileira.
3. Lições da história constitucional.
4. Fragmentação partidária como cerne do problema.
5. Semipresidencialismo: o que pode ser feito em 2022?
6. Referências bibliográficas.

**Resumo:**

O artigo defende um argumento pragmático tendo em vista o momento político e institucional do ano eleitoral de 2022 no Brasil: enquanto não verificados os efetivos impactos no quadro partidário brasileiro da implementação de institutos recentes – como a *cláusula de barreira* e as *federações partidárias* –, não há cenário político propício para a reforma do sistema de governo brasileiro, especialmente para projetos de adoção do semipresidencialismo. Utiliza-se o exemplo da história constitucional da República de Weimar, na qual a combinação de um sistema eleitoral proporcional com sistema semipresidencialista de governo e um sistema partidário fragmentado levou à ruína da democracia constitucional alemã na década de 1930.

**Palavras-chave:**

Sistema partidário. Sistema eleitoral proporcional. Presidencialismo de coalizão. Semipresidencialismo. História constitucional. República de Weimar.

## 1. CENTRALIDADE DOS PARTIDOS NO SISTEMA POLÍTICO

Os partidos políticos são centrais na estrutura e dinâmica de qualquer sistema político. Por isso, qualquer reforma desse sistema deve, primeiro, focar o sistema partidário, seus problemas, suas disfuncionalidades, assim como suas potencialidades e capacidades institucionais.

Na obra de Maurice Duverger encontramos uma das melhores e mais conhecidas lições sobre a centralidade dos partidos políticos nas democracias constitucionais. Duverger foi enfático ao diagnosticar que “o grau de separação de poderes depende muito mais do sistema de partidos do que das disposições previstas pelas Constituições”<sup>1</sup>. Realmente, é a dinâmica do sistema partidário que acaba revelando a genuína engenharia constitucional dos poderes nas democracias.

A partir dessa premissa enraizada na ciência política, no presente artigo é defendido um argumento pragmático, tendo em vista o momento político e institucional do ano eleitoral de 2022 no Brasil: enquanto não verificados os efetivos impactos no quadro partidário brasileiro da implementação de institutos recentes – como a *cláusula de barreira* e as *federações partidárias* –, não há cenário político propício para a reforma do sistema de governo brasileiro, especialmente para projetos de adoção do semipresidencialismo. Para tanto, utilizar-se-ão lições exemplares da história constitucional da República de Weimar, na qual a combinação de um sistema eleitoral proporcional com sistema semipresidencialista de governo e um sistema partidário fragmentado levou à ruína da democracia constitucional alemã na década de 1930.

## 2. UM ARRANJO INSTITUCIONAL ARRISCADO PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA

É preciso questionar se o ano de 2022 é realmente oportuno para a instauração de um grupo de trabalho na Câmara dos Deputados, destinado a elaborar um projeto de reforma constitucional para a

1. DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. México: Fondo de Cultura Económica, 1957. p. 419.

adoção do sistema semipresidencialista no Brasil<sup>2</sup>.

O fato de ser um ano de eleições gerais no país, já enseja motivo razoável para se colocar em dúvida a capacidade de desenvolvimento profícuo de um debate que tem por objeto novos desenhos constitucionais, com o fim de alterar o próprio funcionamento do sistema político brasileiro.

Não obstante, o problema maior vem da constatação de que, ante o persistente quadro de fragmentação partidária, a implementação de qualquer outro sistema de governo – parlamentarista, semipresidencialista, ou suas possíveis variações institucionais – estará fadada ao fracasso.

É certo que o presidencialismo brasileiro é disfuncional e precisa ser reformado. E esse diagnóstico, além de não ser novidade, há muito é aplicável para a maioria dos presidencialismos latino-americanos, que padecem de problemas muito semelhantes ao brasileiro, em vários casos também decorrentes de um sistema partidário desorganizado e caracterizado historicamente pelo elevado grau de fragmentação<sup>3</sup>.

Mas a importância da reforma constitucional de um sistema de governo traz consigo a necessidade de que o debate público sobre os melhores contornos do novo desenho das instituições políticas aconteça em momento político propício para a sua implementação, o que tende a não ocorrer quando os sistemas eleitoral e partidário são também disfuncionais.

A ciência política há muito constatou que sistemas partidários caracterizados historicamente pela alta fragmentação (como é o caso brasileiro) tendem a tornar muito difícil e complexo o funcionamento de qualquer sistema de governo, seja presidencialista ou parlamentarista, em razão do elevado custo que impõem aos governos para a formação de coalizões necessárias para a governabilidade.

No Brasil de hoje, como se sabe, persiste o antigo quadro de hiperfragmentação partidária, com mais de vinte partidos com representação parlamentar no Congresso Nacional, um problema que possui raízes na história da política partidária brasileira

2. Ato do Presidente da Câmara dos Deputados, de 16 de março de 2022, que institui grupo de trabalho destinado a analisar e debater temas relacionados ao sistema de governo semipresidencialista.

3. LANZARO, Jorge (ed.). **Presidencialismo y Parlamentarismo**: América Latina y Europa Meridional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.

e para o qual, portanto, não existem soluções de curto ou médio prazo, cabendo atualmente apenas esperar o resultado prático da implementação de importantes e recentes reformas no sistema eleitoral, como a que instituiu a denominada *cláusula de barreira*.

Como ainda não é possível vislumbrar o impacto, no sistema partidário, das mudanças no sistema eleitoral (que só serão implementadas nas eleições do ano de 2022), é bastante sensato perceber que, neste ano eleitoral, não existem condições propícias para um debate mais aprofundado sobre a reforma do sistema de governo. Com um quadro de elevada fragmentação partidária, qualquer sistema de governo padecerá dos mesmos problemas de instabilidade governamental decorrentes da dificuldade para formação de coalizões.

Como bem diagnosticou Sérgio Abranches em uma de suas últimas obras sobre o assunto, “houvesse ganhado o parlamentarismo, teríamos um parlamentarismo de coalizão”<sup>4</sup>. As afirmações de Abranches são dignas de nota:

A política republicana brasileira sempre foi plural, fragmentada, cheia de facções. Houvesse ganhado o parlamentarismo, teríamos um parlamentarismo de coalizão. A adoção de um modelo político não é questão de escolha apenas. Há determinações e constrangimentos que derivam da natureza da organização social e política do país. Nossa sociologia política contém fatores que levam a um sistema de representação precário e a uma sociedade que se acostumou a tolerar o intolerável e a se contentar com o mínimo funcional. Não há possibilidade de fazermos com sucesso a travessia para os padrões emergentes do século XXI, se não enfrentarmos nossas falhas com franqueza e pluralismo. [...]

Imaginar que, se substituirmos o presidencialismo de coalizão por outro modelo político, resolveremos nossos problemas de fundo e estrutura é uma ilusão que pode ter consequências contrárias<sup>5</sup>.

Portanto, não seria demais afirmar neste momento que, tomada a decisão legislativa pela adoção do semipresidencialismo

4. ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 14.

5. *Id.* *Ibid.* p. 14.

e mantidos os atuais sistemas eleitoral e partidário, tudo indica que apenas teríamos no Brasil um “semipresidencialismo de coalizão”, com todos os conhecidos problemas de governabilidade, que provavelmente seriam agravados pela instabilidade política que um sistema com esse tipo de desenho pode gerar na prática.

Na verdade, a combinação de um sistema de governo semipresidencialista com um sistema eleitoral proporcional, e um sistema partidário fragmentado, pode ser explosiva para todo o sistema político. Essa é uma lição dada pela história constitucional de outros sistemas políticos, cujo melhor exemplo está na República de Weimar, onde um sistema político com essas mesmas características – semipresidencialismo com sistema eleitoral proporcional e fragmentação partidária – na prática levou à paralisia do parlamento, à ascensão de um governo autoritário e ao colapso do próprio regime democrático.

### 3. LIÇÕES DA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL

“A história não se repete, mas ensina”. É com essa frase – simples, porém impactante – que o historiador Timothy Snyder inicia recente obra com *Vinte lições do século XX para o presente*<sup>6</sup>, recordando que “enquanto os Pais Fundadores dos Estados Unidos debatiam a Constituição americana, aprendiam com a história que conheciam”; e “temerosos de que a república democrática que imaginavam ruísse, refletiam sobre o declínio das democracias e repúblicas antigas que degeneraram em oligarquias e impérios”. Ao final, Snyder conclui:

A história nos permite ver padrões e fazer julgamentos. Ela esboça para nós as estruturas dentro das quais podemos procurar a liberdade. Revela momentos, cada um deles diferente, nenhum inteiramente regular. Compreender um momento é ver a possibilidade de participar da criação de outro momento. A história nos permite sermos responsáveis: não por tudo, mas por alguma coisa<sup>7</sup>.

6. SNYDER, Timothy. **Sobre a tirania: vinte lições do século XX para o presente**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017. p. 11.

7. *Id.* *Ibid.* p. 120.

O cuidadoso olhar retrospectivo sobre exemplos do passado histórico das diversas sociedades é uma das mais fecundas formas de se encontrar as possíveis respostas para difíceis, complexas e ainda incompreensíveis questões do presente. Diagnósticos históricos e análises criteriosas de casos passados podem ajudar a esclarecer muitos dos atuais problemas enfrentados pelas sociedades contemporâneas. Mas a viabilidade e a correção dessa metodologia histórica dependem de uma série de critérios e, especialmente, da adequação dos exemplos colhidos da história, isto é, das possíveis identidades entre as características fáticas do passado e do presente.

Todas as Constituições produzidas após o período das duas grandes guerras do século XX foram de algum modo influenciadas pela Constituição de Weimar de 1919. Apesar de sua curta vigência (1919-1933), os arranjos constitucionais inovadoramente confeccionados pelos juristas de Weimar ainda fazem parte do arcabouço constitucional das principais democracias contemporâneas. O centenário de Weimar, portanto, representa um marco histórico de extrema importância que oferece às atuais democracias a oportunidade de reflexão e, sobretudo, de aprendizado sobre a rica experiência jurídica, política e cultural de um dos períodos mais fascinantes da história do século XX.

A curta história de Weimar é a história de suas crises. Não apenas a crise política abalou as estruturas do regime democrático, do sistema de governo e da organização dos poderes, mas também uma grave crise econômica contribuiu para a ineficácia dos programas sociais previstos no texto constitucional. Weimar assim fornece aos juristas atuais um exemplo dos difíceis e complexos desafios que o constitucionalismo e a democracia podem enfrentar ante a concomitância de uma crise política com uma profunda crise econômica.

A importância atual da reflexão sobre a experiência de Weimar decorre, sobretudo, do fato de que muitas democracias contemporâneas encaram hoje desafios muito semelhantes àqueles enfrentados pela República de Weimar. Crises de representatividade e de legitimidade das instituições políticas, especialmente do sistema de partidos e com a democracia parlamentar; dificuldade dos processos eleitorais de formação de maiorias legítimas necessárias para o governo; graves crises econômicas e financeiras que incapacitam as instituições democráticas para o cumprimento das promessas constitucionais; crescente descontentamento e indignação popular em relação

ao governo e sua incapacidade de enfrentamento dos principais problemas sociais; déficits de normatividade constitucional em face de profundos conflitos políticos e culturais e, sobretudo, decorrentes da inefetividade de seus principais programas sociais; todos foram problemas também característicos da crise da democracia de Weimar.

Cem anos depois, Weimar permanece como um paradigma importante para o estudo do direito e da política no sentido de uma compreensão mais profunda sobre os riscos e potencialidades de uma democracia. Como já haviam constatado Arthur Jacobson e Bernhard Schlink, em contextos nos quais o Estado de Direito esteja passando por crises, o interesse em Weimar deve ressurgir. Para os autores, “Weimar oferece um paradigma sombrio, mas útil, para os Estados nos quais o constitucionalismo e o Estado de Direito devem enfrentar forças antidemocráticas e antiliberais”<sup>8</sup>.

A Constituição de Weimar estruturou e organizou os poderes da República em um arranjo constitucional que tinha o objetivo de estabelecer o equilíbrio entre o executivo e o parlamento, com um desenho que mesclava dois modelos republicanos conhecidos: o norte-americano, em que o Presidente chefia o governo com o auxílio de ministros que respondem apenas a ele; e o francês (da terceira república), em que o Presidente representa uma figura simbólica e o governo depende do parlamento. A República de Weimar apresentou uma fórmula constitucional de compromisso entre essas duas opções<sup>9</sup>, de modo que, por um lado, criou um sistema de governo em que o poder executivo dependia da confiança do parlamento (*Reichstag*) e, por outro lado, fortaleceu a figura do Presidente da República, dotado de legitimidade democrática eleitoral (eleito por sufrágio) e detentor do poder de nomear o chefe de governo e demais membros do executivo, além de poderes extraordinários para assegurar a ordem e a segurança públicas (previstos no famoso artigo 48 da Constituição de Weimar). Na verdade, ainda que com características dos sistemas parlamentaristas, o que aquela Constituição desenhou foi um sistema de caráter semipresidencialista.

No entanto, ao mesmo tempo em que confeccionou uma estrutura de pretensão equilíbrio entre os poderes, a Constituição

8. JACOBSON, Arthur J.; SCHLINK, Bernhard (ed.). **Weimar: a jurisprudence of crisis**. Berkeley: University of California Press, 2000.

9. VAN CAENEGEM, Raoul. C. **Uma introdução histórica ao Direito Constitucional ocidental**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009. p. 326.

de Weimar modelou um típico sistema proporcional para as eleições dos membros do parlamento, com a intenção de incentivar a formação de composições parlamentares plurais, representativas das mais diversas ideologias e correntes políticas. Mas o resultado da aplicação desse sistema eleitoral proporcional foi a proliferação de partidos com representação parlamentar e, como consequência da excessiva fragmentação partidária, a formação de um parlamento atomizado<sup>10</sup>, incapaz de formar maiorias estáveis suficientes para a legislação e o governo duradouros.

A República de Weimar conviveu com uma sucessão de parlamentos e governos. Nenhum parlamento chegou a finalizar um período legislativo completo. A legislatura deveria ser de quatro anos, mas no período entre 1920 e 1933, o *Reichstag* foi eleito oito vezes. Apenas o primeiro e o terceiro *Reichstag* conseguiram manter-se quase os quatro anos. O quarto, eleito em 1928, permaneceu algo mais de dois anos, e o eleito em 1930 não alcançou dois anos de funcionamento. E os demais foram ainda mais efêmeros: o de 1924 manteve-se apenas por alguns meses, assim como o sexto e o sétimo, eleitos em 31 de julho e em 6 de novembro de 1932, respectivamente. E essa instabilidade dos parlamentos também repercutiu na formação parlamentar (por coalizão) dos governos. Entre 1919 e 1933, foram criados ao menos vinte governos diferentes<sup>11</sup>.

Essa constante instabilidade conformou um parlamento impotente que, aos poucos, foi perdendo poder político para o executivo<sup>12</sup>. Assim, em vez do equilíbrio entre executivo e parlamento desejado pela estrutura formal da Constituição, o que se assistiu ao longo da década de 1920 foi a uma gradual transferência de poder político para o executivo e a ascensão do Presidente como figura central do sistema político de governo da República de

10. ABRAHAM, David. **The collapse of the Weimar Republic**: political economy and crisis. Princeton: Princeton University Press: 1981. p. 301-312.

11. MÖLLER, Horst. **La República de Weimar**: una democracia inacabada. Madrid: Antonio Machado Libros, 2006. posição 3389 (ebook).

12. Como observou Horst Möller, “si se compara la duración de los cargos de los presidentes, de los gobiernos y de los períodos de legislatura del Reichstag, parece evidente que los presidentes representaban el único factor estable dentro de ese triángulo de poder. La plenitud de poderes constitucionales del jefe de estado, que conllevaba el fortalecimiento fáctico de su posición, se seguía a costa de la debilidad de los otros dos altos órganos constitucionales”. *Id. Ibid.* posição 3410 (ebook).

Weimar. Como constatou Horst Möller, “a República de Weimar adoeceu da silenciosa mudança constitucional de um sistema semiparlamentarista a um sistema presidencialista”<sup>13</sup>. A combinação constitucional dos artigos 25 (poder presidencial de dissolução do parlamento) e 48 (poderes presidenciais extraordinários para situações de crise) com o artigo 53 (poder de nomeação e exoneração do chefe de governo e ministros), moldou uma figura presidencial com plenos poderes sobre o parlamento e o governo, que passaram a depender constantemente de sua autoridade política.

No início dos anos 1930, as principais decisões políticas já se tomavam mediante edição de decretos por parte do Presidente (em 1930 foram promulgados 5 decretos; em 1931, foram 44; e em 1932, 60), retirando o poder legislativo das mãos do parlamento e instaurando um modelo governamental que ficou conhecido como o *Diktaturgewalt* (poder ditatorial), que foi apoiado pela grande maioria dos políticos e da sociedade, por aglutinar qualidades como a liderança, a autoridade e a estabilidade, naquele momento necessárias ante os problemas vivenciados no parlamento. O crescimento dos poderes presidenciais atingiu seu ponto culminante em 30 de janeiro de 1933, quando o Presidente Paul von Hindenburg nomeou aquele que seria o último chefe de governo da República de Weimar: Adolf Hitler.

A história constitucional da República de Weimar assim nos ensina que a implementação de um sistema semipresidencialista com um sistema eleitoral proporcional e um sistema partidário fragmentado pode ser desastrosa para a democracia. É claro que Brasília não é Weimar e que o atual contexto histórico, político e institucional é completamente diferente daquele europeu da década de 1920. Mas as lições da história são sempre sábias e precisam ser observadas, pelo menos como um sinal de alerta.

#### **4. FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA COMO CERNE DO PROBLEMA**

No Brasil, o sistema eleitoral proporcional, muito semelhante ao concebido pela Constituição de Weimar, continua sendo adotado com o objetivo de incentivar o pluralismo político, mas permanece gerando um sistema partidário hiperfragmentado, que torna

13. *Id. Ibid.* posição 3421 (*ebook*).

extremamente complexa e difícil a tarefa imposta ao presidente de construção de amplas coalizões parlamentares necessárias para o governo. E aqui cabe lembrar a advertência que o conhecido cientista político Giovanni Sartori fez, ao afirmar que “em comparação com os partidos brasileiros, os alemães durante a República de Weimar foram partidos modelo”<sup>14</sup>.

O cerne do problema do sistema político no Brasil está no sistema de partidos, e não no sistema de governo. No peculiar presidencialismo de coalizão brasileiro, o problema reside na coalizão, e não no presidencialismo.

Portanto, os esforços institucionais para a reforma constitucional do sistema político deveriam primeiro se concentrar nos partidos políticos, e apenas em momento posterior focar o presidencialismo.

As eleições gerais de 2022 prometem impactar profundamente o sistema partidário brasileiro, não apenas pela implementação da *cláusula de barreira*, mas também pela formação das novas (e ainda desconhecidas) *federações partidárias*. E ainda é difícil estabelecer qualquer prognóstico mais seguro sobre o efetivo impacto dessas mudanças no quadro partidário brasileiro.

Nessa conjuntura política própria de um ano eleitoral conturbado e imprevisível, é prematuro qualquer esforço de elaboração de um projeto de reforma constitucional do sistema de governo no Brasil.

## 5. SEMIPRESIDENCIALISMO: O QUE PODE SER FEITO EM 2022?

Estudos e pesquisas sobre os sistemas políticos sempre são importantes para o aprimoramento de uma democracia. E é com esse objetivo que o grupo de trabalho formado na Câmara dos Deputados pode dar uma valiosa contribuição para o aperfeiçoamento do regime democrático.

Em vez de se engajar na elaboração de um projeto de reforma constitucional do sistema de governo, o grupo de parlamentares e juristas poderá estudar as lições da história dos sistemas políticos e tentar vislumbrar as possíveis consequências político-institucionais de arranjos constitucionais que combinam o

14. SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005. p. 112.

sistema eleitoral proporcional com um sistema de governo com as características do semipresidencialismo. E, após as eleições gerais de 2022, talvez seja possível avistar um horizonte mais claro e definido para o quadro partidário, que possa viabilizar um momento político mais propício para se trabalhar em possíveis reformas do presidencialismo no Brasil.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, David. **The collapse of the Weimar Republic: political economy and crisis**. Princeton: Princeton University Press, 1981.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. Trad. Julieta Campos e Enrique González Pedrero. México: Fondo de Cultura Económica, 1957.

JACOBSON, Arthur J.; SCHLINK, Bernhard (ed.). **Weimar: a jurisprudence of crisis**. Berkeley: University of California Press, 2000.

LANZARO, Jorge (ed.). **Presidencialismo y Parlamentarismo: América Latina y Europa Meridional**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.

MÖLLER, Horst. **La República de Weimar: una democracia inacabada**. Trad. Paula Sánchez. Madrid: Antonio Machado Libros, 2006.

SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados**. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

SNYDER, Timothy. **Sobre a tirania: vinte lições do século XX para o presente**. Trad. Donaldson M. Garschagen. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

VAN CAENEGEM, Raoul C. **Uma introdução histórica ao Direito Constitucional ocidental**. Trad. Alexandre Vaz Pereira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.

# Federações Partidárias Brasileiras e os *Los Frentes* no México: uma crítica à autonomia partidária

Bruno Ferreira de Oliveira\*

\* **OLIVEIRA, Bruno Ferreira de.** Mestrando em Direito na Universidade de Brasília (UNB). Pós-Graduado em Direito Eleitoral e Direito Civil com ênfase em Processo Civil. Graduado em Letras e Direito. Integrante do Grupo de Estudos da OAB/ Minas Gerais. Professor de Direito Eleitoral e Legislação Específica para concursos públicos. Advogado. Pesquisador de Direito Eleitoral. Escritor de Livros Jurídicos. Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB-Uberlândia/MG e da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

## **Sumário:**

1. Introdução;
2. A emenda constitucional nº 97/2017 e o fim das coligações proporcionais;
3. Federações Partidárias: a salvação dos partidos políticos?;
4. As Federações Partidárias do México: Los Frentes;
5. Autonomia Ferida e Casamento Arruinado;
6. Conclusão;
7. Referências bibliográficas.

## **Resumo:**

As federações partidárias brasileiras, a partir da Lei nº 14.208 de 2021, surgem com diversos objetivos, dentre eles, reduzir os impactos da extinção das coligações partidárias proporcionais, a partir da Emenda Constitucional nº 97/2017 e a tentativa de reduzir a crise de identidade e confiança partidárias. O legislador, ao prever condições para configuração de uma federação, determina que os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos. No Direito Comparado, toma-se como parâmetro neste trabalho a presença do instituto das federações no México. Segundo a legislação partidária mexicana, os partidos políticos poderão se unir e constituir os chamados *los frentes*, semelhantes às federações brasileiras. Os *los frentes* Mexicanos deverão firmar um convênio a ser registrado perante a corte eleitoral do país, porém possuem autonomia plena para definir a duração da aliança, o que difere da legislação brasileira. Dentre os objetivos deste artigo, estão: i) compreender o fim das coligações proporcionais como propulsor no surgimento das federações partidárias; ii) entender como os *los frentes* no México podem contribuir para aperfeiçoar as federações no Brasil e iii) identifica em que medida o princípio da autonomia partidária pode ser modernizado à luz do Direito Comparado. A partir de uma revisão bibliográfica sobre os conceitos de coligações, princípio da autonomia e das federações partidárias, além do estudo de legislações estrangeiras do México e documentos (convênios e regulamentos), este artigo tem como conclusões preliminares que as federações partidárias, apesar de serem um instituto novel, precisam ser reformuladas, principalmente à luz do princípio da autonomia partidária; respeitando a vontade, em primeiro lugar, das agremiações pertencentes às federações, possibilitando, assim, o fortalecimento tão desejado do sistema eleitoral nacional.

## **Palavras-chave:**

Federações partidárias. Coligações proporcionais. *Los frentes*.

## 1. INTRODUÇÃO

O ano de 2021 foi significativo para o Direito Eleitoral, em virtude das diversas e importantes mudanças promovidas pelo Congresso Nacional. Desde a EC nº 97/17, que pôs termo às coligações partidárias proporcionais, tem-se discutido quais impactos trariam aos partidos políticos, principalmente em virtude da implantação da cláusula de barreira a partir de requisitos objetivos para acesso a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e televisão.

Essa alteração brusca na configuração do sistema eleitoral brasileiro se dá, principalmente, em uma quebra de confiança para com os partidos políticos, confirmada por um sentimento de distanciamento entre eleitores, candidatos e agremiações partidárias. De forma a exemplificar esse fato, a pesquisa “A Cara da Democracia no Brasil<sup>1</sup>”, realizada em março de 2018 pelo Instituto da Democracia, mostra um baixo nível de confiança dos brasileiros nos partidos políticos, atingindo o número de 77,8 pontos percentuais de respostas “não confiam”. Ainda, a mesma pesquisa retrata que 83,2% dos entrevistados não possuem simpatia por nenhum partido político. Em uma análise mais profunda, na tentativa de descobrir as razões pela falta de confiança, destacam-se: a) a corrupção existente nos partidos; b) os partidos não representarem os interesses dos eleitores e c) a maioria dos partidos não ter um programa político a oferecer ao eleitorado.

Somado à esses dados, destaca-se que o Brasil possui 32 (trinta e dois) partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, ou seja, existem trinta e dois programas partidários, estatutos e projetos para o país. É cediço esse distanciamento entre partidos e eleitorado devido à dificuldade de assimilação frente a essa múltipla e diversa gama de ideários partidários. Deste modo, a junção dos seguintes motivos: fim das coligações proporcionais; instituição da cláusula de barreira; possibilidade de extinção de partidos nanicos e distanciamento do eleitor e partidos faz surgir a figura das federações partidárias.

Com a promulgação da Lei nº 14.208 de 2021, é alterada a Lei dos Partidos Políticos, possibilitando que dois ou mais

1. INSTITUTO DA DEMOCRACIA. **A Cara da Democracia no Brasil**: Partidos Políticos. Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Rio de Janeiro, 2018.

partidos políticos possam 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. A existência das federações partidárias depende do preenchimento de uma série de condições, reunidas no artigo 11-A, §3º da Lei dos Partidos Políticos, dentre as quais, destaca-se que os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos.

Nesse diapasão, o estudo se dirige à democracia mexicana e a previsão das chamadas frentes partidárias-eleitorais – os *los frentes*. Segundo o Código Federal de Instituições e Procedimentos Eleitorais e a Lei Geral dos Partidos Políticos, as frentes partidárias são uniões de partidos políticos que buscam alcançar objetivos políticos e sociais de índole não eleitoral, mediante ações e estratégias específicas e comuns. Para constituir *un frente*, deverá ser celebrado um convênio constando a duração da aliança, as causas que motivam, os propósitos que perseguem e como exercerão as prerrogativas comuns.

Observa-se, no Direito Comparado mexicano, que o princípio da autonomia partidária, apesar de ser mitigado como no Brasil, possui mais espaço, ao permitir que a própria federação e os partidos que a compõem possam definir qual o tempo do “casamento partidário”. Cumpre destacar que a autonomia partidária possui vestimenta constitucional e que somente poderia ser obstada em caso de violação aos ditames legais.

Assim, este artigo busca realizar um estudo comparado dos requisitos de formação das federações partidárias no Brasil e no México, além de analisar o princípio da autonomia partidária, sugerindo-se uma reformulação dos requisitos de formação das federações no Brasil.

## **2. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017 E O FIM DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS**

Originada no Senado Federal (PEC nº 32/2016), surge a Proposta de Emenda à Constituição nº 282-D na Câmara dos Deputados, que visa alterar a Constituição Federal para vedar as coligações nas eleições proporcionais, disciplinar a autonomia dos partidos políticos, estabelecer normas sobre fidelidade partidária e funcionamento parlamentar dos partidos políticos

e estabelecer normas de transição. A proposta foi discutida, votada e aprovada, posteriormente, transformando-se na Emenda Constitucional nº 97/2017.

Até 2017, a legislação eleitoral tem sofrido diversas alterações, movimentando as regras do sistema eleitoral vigente. Segundo Gallagher & Mitchell (2005), “mudanças nas regras do jogo do sistema eleitoral têm sido práticas correntes nas democracias consolidadas<sup>2</sup>”. O afã de alterar o sistema eleitoral tem sido de maior expressão no que se relaciona ao sistema proporcional, não atingindo, na mesma proporção, o sistema majoritário (chefes do poder executivo e senadores).

A EC nº 97/2017 surge a partir de uma resposta institucional devido à crise de representatividade determinante no sistema democrático brasileiro. Acredita-se que, com a redução no número de partidos políticos e maior ideologização partidária, haveria uma aproximação dos eleitores para com os parlamentares. Quando há uma coligação partidária envolvendo um grupo extenso de partidos políticos, por exemplo, reafirma-se um distanciamento considerável entre os candidatos e os anseios dos eleitores.

Afirma Castells<sup>3</sup> que “a força e a estabilidade das instituições dependem de sua vigência na mente das pessoas”. O que acontecia com as coligações partidárias proporcionais era justamente o contrário. O eleitor sentia-se perdido, atordoado e jogado em “uma sala” repleta de candidatos e partidos. Qual decisão tomar? Qual candidato escolher? A qual partido ele pertence? A, B ou C? As coligações partidárias proporcionais eram responsáveis por esse atordoamento eleitoral, gerando, então, uma crise de identidade.

De acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral, em 2021, existem 32 partidos políticos registrados e 87 partidos em formação. Como afirma Passadore & Forigo (2021), essa grande permissividade na criação e manutenção de partidos pode ser vista como uma fábrica de organizações, fundada no clientelismo e na troca de favores, muitas vezes, poucos republicanos que também dificultam a estabilidade de governos.

Diante desse cenário, a EC nº 97/2017 nasce com objetivos latentes e compreensíveis: aproximar o parlamentar do eleitor;

2. GALLAGHER, M.; MITCHELL, P. **The Politics of Electoral Systems**. Oxford University Press, 2005.

3. CASTELLS, M. **Ruptura: a crise da Democracia Liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p.12.

reduzir partidos eleitorais meramente de legenda e alavancar aspectos ideológicos partidários. Segundo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania<sup>4</sup>,

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. (Grifo nosso)

Já no parecer favorável ao fim das coligações partidárias proporcionais, observa-se um afastamento a esse mecanismo pelos seguintes motivos: não representa as minorias, não há compromisso de atuação e trata-se de mera estratégia para angariar cadeiras na eleição.

Para Giusti Tavares (1998, p. 164-167),

alianças eleitorais interpartidárias em eleições legislativas proporcionais **obscurecem** e, no limite, **fazem desaparecer a identidade e o alinhamento dos partidos no Parlamento**. Portanto, inconsistente com a lógica da representação proporcional, as coligações interpartidárias eleitorais devem ser proibidas pela legislação em regimes proporcionais. (Grifo nosso)

Outro ponto significativo na EC nº 97/2017 foi a instituição da cláusula de desempenho partidário. Segundo o texto do artigo 17, §3º da CF/88, somente teriam direito a recursos do fundo

4. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição no 282, de 2016. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Brasília, 2017.

partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente obtivessem, 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 tivessem elegido, pelo menos, quinze Deputados Federais distribuídos em, pelo menos, um terço das unidades da Federação.

Sobre esta cláusula de desempenho, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados se manifesta:

tal mecanismo torna-se fundamental para a **consolidação** do quadro partidário brasileiro, hoje bastante **disperso**. Ademais, sustentam que a pulverização de partidos políticos no Congresso Nacional, sem que novas medidas de fortalecimento da identidade e fidelidade partidárias tenham sido eficazmente implementadas, **cria dificuldades para o funcionamento do Poder Legislativo e contribui para um maior distanciamento entre a população e seus representantes**. (Grifo nosso)

A instituição de um mecanismo que possua o poder de frear o excesso de partidos políticos não é transgressora ao pluralismo político, nem mesmo ao pluripartidarismo, mas permite que o eleitor tenha uma relação ideológica mais próxima às diferentes agremiações. Ainda, em crítica ao excesso de partidos políticos existentes somente para fins eleitorais, consubstanciado nas coligações proporcionais, Jairo Nicolau<sup>5</sup> afirma que “é descabido que a sociedade financie organizações que não conseguem um mínimo de apoio eleitoral”.

O parecer, já em 2017, sugeria a criação de um instituto que seria uma alternativa, uma válvula de escape ao fim das coligações proporcionais, possibilitando, ainda, que os partidos políticos com afinidades ideológicas pudessem unir forças, mantendo suas próprias identidades partidárias. Esse instituto foi chamado de “federação partidária”. A PEC nº 282/2016, se fosse aprovada em sua completude, já preveria as federações partidárias no texto da EC nº 97/2017, porém não foi isso que ocorreu. As

5. Nicolau, Jairo. **Representantes de quem?** Editora Zahar, 2017.

Federações Partidárias voltaram à tona em 2021, quando a Câmara dos Deputados aprova o Projeto de Lei 2522/15, do Senado, que permitiria aos partidos políticos se unirem em uma federação a fim de atuarem como uma só legenda nas eleições e na legislatura. O projeto de Lei aprovado transforma-se na Lei nº 14.208/2021.

### 3. FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS: A SALVAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS?

As Federações Partidárias, conforme a Lei nº 14.208/2021, são a união de dois ou mais partidos políticos, as quais, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária. No entanto o que as diferencia das coligações partidárias, já que também elas se originam da união entre dois ou mais partidos com fins eleitorais?

A partir da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e Lei das Federações Partidárias (Lei nº 14.208/2021), traçam-se as seguintes diferenças e semelhanças entre esses dois institutos:

Quadro 1

Coligações Partidárias	Federações Partidárias
União de dois ou mais partidos políticos	União de dois ou mais partidos políticos
Fins eleitorais	Fins eleitorais e <i>não eleitorais</i>
Criação facultativa	Criação facultativa
Atuação estritamente intraeleitoral	Atuação intraeleitoral e extraeleitoral
Caráter temporal provisório	Caráter temporal permanente
Abrangência nacional, estadual, distrital ou municipal	Abrangência nacional

Fonte: Elaborado pelo autor.

Cumpramos algumas das características supracitadas, uma vez que as diferenças são as mais determinantes para o estudo. Contudo, antes disso, qual a razão da origem das federações partidárias? Destaca-se que o Brasil possui um multipartidarismo multifacetado, fragmentado e frágil, com baixa institucionalização e incoerência político-ideológica, resultado de uma combinação irracional de instituições. As coligações partidárias, por se tratarem da união de dois ou mais partidos em âmbito nacional, estadual ou municipal, gerava casamentos partidários que, desde o nascimento, já estavam fadados ao fracasso.

No Brasil, de acordo com Mainwaring (1999), prevaleceram partidos do tipo *catch-all*, descentralizados, comparativamente indisciplinados e comparativamente individualistas<sup>6</sup>. E isso é claramente perceptível na formação das coligações partidárias: partidos sem nenhum reconhecimento ideológico mútuo, compartilhando anseios por cadeiras eleitorais, gerando conflitos ideológicos desde o nascimento da união, problematizando mandatos e impactando diretamente as decisões democráticas nacionais.

Por isso, a crítica que assolava a formação das coligações partidárias proporcionais era tão frequente. Claramente, tinha-se a união de partidos políticos por ocasião. Peço licença científica para classificá-las como *coligações de aluguel*. Os partidos políticos uniam-se estrategicamente, objetivando a maximização de potenciais ganhos e a concretização de objetivos eleitorais que não poderiam ser atingidos se agissem isoladamente.

Neste cenário, as coligações proporcionais “contribuiriam para os partidos fossem vistos como camaleões ideológicos e abertos a qualquer negociação para a conquista de poder, o que, por sua vez, levaria à perda de prestígio e apoio da opinião pública<sup>7</sup>”. (SANSON; TORRES *apud* CAGGIANO, 2017, p. 39-40).

Surgem, então, as federações partidárias, com um grande desafio: salvar os partidos políticos e resgatar a confiança da sociedade. A primeira grande diferença entre coligações e federações é o fim para o qual se destinam. Enquanto as primeiras

6. MAINWARING, S. P. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil** Stanford. Stanford University Press, 1999.

7. NELSON, A.; TORRES, V. A. G. As coligações partidárias na reforma política de 2015: evolução histórico-normativa e propostas de mudança. In: CAGGIANO, M. H. (org.). **Reforma política: um mito inacabado**. Barueri: Manole, 2017.

possuíam fins estritamente eleitorais; as federações partidárias nascem para atingir objetivos eleitorais e não eleitorais. Aqui, entende-se que objetivos eleitorais são aqueles relacionados diretamente às eleições.

Seria ingenuidade afirmar que certas decisões tomadas pelas federações partidárias não teriam objetivos eleitorais. O que se quer dizer é que, pelo menos na sua essência, as federações partidárias buscam resgatar a origem dos partidos políticos, pois, devido ao caráter temporal permanente de existência, a união entre partidos deveria, pelo menos em tese, ter mais semelhanças do que diferenças entre eles. Afinal, um casamento de pouco mais de dois meses é totalmente diferente de um de, no mínimo, quatro anos.

O vínculo de uma coligação partidária é o período de uma eleição. A partir do dia 20 (vinte) de julho do ano eleitoral, a legislação<sup>8</sup> possibilita que os partidos políticos efetivem essa união para a disputa de cadeiras, porém, com o encerramento da eleição, esse vínculo se desfaz como em um truque de magia. É uma união com começo, meio e fim, sem nenhuma troca de experiências ou compartilhamento de mudanças significativas para o corpo social.

Diferentemente, nas federações partidárias, o vínculo entre os partidos políticos é mais significativo. Os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos e, em caso de descumprimento, o partido é vedado de ingressar em federações, celebrar coligação nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, utilizar o fundo partidário. Deste modo, observa-se uma das grandes diferenças entre os dois institutos (federações e coligações): o tempo de existência.

Os partidos políticos envolvidos, o tipo de aliança, os objetivos desta aliança, o arcabouço ideológico compartilhado, os programas de fortalecimento democrático, a construção ideológica nacional: tudo isso precisa ser colocado em mesa antes de qualquer tomada de decisão.

8. 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. BRASIL. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 189, 1 out. 1997.

As federações partidárias, durante o período mínimo de 4 (quatro) anos, atuarão como se fossem um único partido político, e essa atuação acontecerá tanto durante as eleições, quanto dentro do próprio Parlamento, assumindo posturas congruentes nos diversos projetos nacionais vindouros, caso contrário serão fadadas ao fracasso, e quem pagará a dívida será a própria sociedade.

Como é um instituto recente na nossa democracia, carecerá de aperfeiçoamentos como qualquer outro instituto. Nada melhor do que analisar as federações partidárias em outras democracias modernas, verificando os prós e os contras, as semelhanças e diferenças e os sucessos e insucessos. Por isso, o objeto de estudo comparado será analisar as federações partidárias mexicanas, chamadas, na literatura eleitoral, de *los frentes políticos-electorales*.

#### 4. AS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS DO MÉXICO: LOS FRENTE

Para Rosendo Bolívar<sup>9</sup> (2013, p. 52),

Un frente político implica la alianza de **dos o más grupos o partidos políticos con identidad propia**, pero que se pueden **unir temporalmente** (nunca en forma definitiva) en torno a un **candidato, un objetivo y/o un programa común sumando sus fuerzas**, aunque dentro de cada uno de ellos, o entre ellos mismos, haya intereses particulares y discrepancias que pueden ser superadas. El frente político no es un **organismo permanente** —como sí lo pueden ser los partidos políticos—, sino una alianza temporal y coyuntural para fines electorales o legislativos, por lo que es una alianza circunstancial, no permanente ni orgánica, en torno a una candidatura consensada o a un objetivo determinado y causas comunes.

Constata-se, então, que *los frentes político-electorales*, ou frentes partidárias, são a união temporária entre partidos políticos que buscam ora objetivos legislativos, ora objetivos eleitorais. Entende-se por objetivos legislativos aqueles que não se desenvolvem basicamente em torno de uma candidatura, mas sim

9. MEZA, R. B. Los frentes políticos-electorales de izquierda en México (2006-2012). *Estudios Políticos*, México, v. 9, n. 28, p. 51 - 68, jan./abr., 2013.

sem prol de um determinado objetivo e causa comum para os envolvidos.

As frentes partidárias mexicanas encontram previsão expressa na legislação eleitoral. Segundo o *Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales de 2008*, é direito dos partidos políticos formarem frentes partidárias com fins não eleitorais<sup>10</sup>. Destaca-se, aqui, uma das características mais marcantes das frentes partidárias mexicanas: os fins não eleitorais.

O Código de Instituições e Procedimentos Eleitorais diferencia expressamente coligações partidárias e frentes partidárias. Segundo o artigo 93, 1 e 2:

1. Los partidos políticos nacionales podrán constituir **frentes**, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de **índole no electoral**, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.
2. Los partidos políticos, para **fines electorales**, podrán formar **coaliciones** para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en este Código. (Grifo nosso)

Deste modo, observa-se que o legislador mexicano, ao instituir esses dois institutos, os diferenciou, sendo as *coaliciones* para fins eleitorais e as *frentes* para fins não eleitorais. As frentes partidárias buscariam alcançar objetivos políticos e sociais por meio de ações e estratégias específicas e comuns. Segue, aqui, uma crítica às federações partidárias no Brasil, que já nascem com fins eleitorais, sendo que o legislador nacional não se preocupou em diferenciar os dois institutos no próprio arcabouço legislativo, possibilitando uma preocupação mais profunda com o porquê da criação desse novel instituto.

Quanto ao procedimento para criação de *una frente partidária*, o artigo 94 do *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* determina que seja celebrado um convênio entre os partidos políticos envolvidos, constando a

10. Artículo 36 - 1. Son derechos de los partidos políticos nacionales: e) Formar coaliciones, tanto para las elecciones federales como locales, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos coaligados. Asimismo, formar frentes con fines no electorales o fusionarse con otros partidos em los términos de este Código;

duração da frente partidária, as causas que motivaram a criação, os propósitos que buscarão ao longo do convênio e a forma como os partidos políticos concordam em exercer conjuntamente suas prerrogativas. Percebe-se a intenção do legislador em, mais uma vez, firmar uma aliança entre partidos políticos que extrapolam os anseios eleitoreiros, mas sem uma preocupação com a ideologia comum partidária.

O legislador brasileiro pecou no estabelecimento dos procedimentos<sup>11</sup> para criação as federações partidárias brasileiras, pois se preocupou apenas com os aspectos puramente formais, tais como a cópia da resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação, a cópia do programa e do estatuto comuns da federação constituída e a ata de eleição do órgão de direção nacional da federação. Assim, desperdiçou-se a oportunidade de alterar a consideração afirmada por Weber<sup>12</sup> de que “os partidos políticos, na modernidade, mostram-se menos unidos pela força gravitacional de certas ideias e mais pelo fisiologismo e pela busca de poder ainda que ao custo da corrupção e desperdícios”.

Assim como as federações partidárias, que deverão encaminhar o pedido de registro para o Tribunal Superior Eleitoral, os partidos interessados em compor uma frente partidária deverão apresentar o convênio instituído ao Instituto Federal Eleitoral Mexicano para que, em até 10 (dez) dias úteis, possam resolver se cumprem os requisitos legais.

Todos os partidos políticos que pertençam a uma frente partidária conservarão sua personalidade jurídica, registro e identidade própria, conforme o item 3 do artigo 94 do *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Dispositivo esse comum com o atribuído às federações partidárias brasileiras.

11. § 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. BRASIL. Lei nº 9.096 de 19 de setembro 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

12. WEBER, M. Política como vocação. *In*: BOTELHO, André (org.). **Sociologia essencial**. São Paulo: Penguin Classics/Cia das Letras, 2013.

Segundo o artigo 11-A, §2º da Lei dos Partidos Políticos: “assegura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação”.

Assim, em comum, frentes partidárias e federações partidárias tratam-se de um acordo/convênio entre dois ou mais partidos políticos que conservam seu registro, individualidade, denominação, emblemas, cores, documentos básicos, direitos, prerrogativas, ou seja, os partidos políticos conservam sua personalidade jurídica, com todas as consequências jurídicas, os direitos e deveres que emanam da sua própria existência.

Uma das características marcantes das frentes partidárias no México é, de fato, o caráter não eleitoral da sua formação, contudo seria ingenuidade afirmar que a constituição de uma frente não seria como um prelúdio para uma muito provável coalização de partidos políticos. Diferente do Brasil, as frentes e coligações partidárias em todos os níveis permanecem ativas, assim, é possível a configuração de uma frente partidária e de coligações concomitantemente. No entanto cabe ressaltar que, na legislação brasileira hodierna, é possível somente as federações partidárias e as coligações majoritárias.

Um dos pontos cruciais no estabelecimento das frentes partidárias no México é a garantia de uma autonomia plena para que os próprios partidos políticos definam a duração do convênio realizado, o que se difere do Brasil. A Lei das Federações Partidárias (Lei nº 14.208/2021), que alterou a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), estabelece que os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos. Considero esse ponto um dos grandes riscos para o fracasso das federações partidárias. Se um casamento não der certo, por qual motivo continuar? Essa é a crítica que será feita no tópico seguinte: a crise de autonomia partidária na definição da duração do entrelaçamento das federações.

## **5. AUTONOMIA FERIDA E CASAMENTO ARRUINADO**

O constituinte brasileiro atribuiu ao princípio da autonomia partidária o peso constitucional, prevendo, no artigo 17, §1º, que 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. Complementarmente, não foi diferente o legislador infraconstitucional, quando ratifica, na atual Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), 7 (sete) vezes a autonomia conferida às agremiações partidárias.

A Lei nº 14.208/2021 também não deixou de fora o fato de que aos partidos políticos integrantes de uma federação partidária seria assegurada a autonomia. A questão é? O texto legal, de fato, protege a autonomia partidária ou somente a insere para cumprir uma ideia formal e ilusória?

Sobre o tema “autonomia partidária”, o Ministro Celso de Mello afirmou em apreciação de medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1407:

O postulado constitucional da autonomia partidária criou, em favor dos Partidos Políticos – sempre que se tratar da definição de sua **estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento – uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público**. Há, portanto, um domínio constitucionalmente delimitado, que pré-exclui – por efeito de expressa cláusula constitucional (CF, art. 17, § 1º) – qualquer possibilidade de intervenção legislativa em tudo o que disse respeito à intimidade estrutural, organizacional e operacional dos Partidos Políticos. (Grifo do autor)

Ainda, o Ministro Nelson Jobim, apreciando a consulta nº 715/02, confirmou que “A autonomia dos partidos restringe-se à definição de “sua estrutura interna, organização e funcionamento” (CF, art. 17, §1º). As federações partidárias, mesmo sendo compostas por dois ou mais partidos, funcionariam perante o Tribunal Superior Eleitoral como uma só agremiação, logo, possuidora de autonomia.

Esse direito partidário, assim como os direitos fundamentais da Constituição, **não é absoluto**, uma vez que dependerá de observância de outros textos normativos e será permeado pela razoabilidade e proporcionalidade partidárias. O problema é que o legislador não conferiu nem ao menos um traço de autonomia, uma vez que, expressamente, conferiu um período de duração obrigatório aos partidos políticos que compõem tais federações.

De acordo com Eneida Desiree Salgado (2013, p. 145):

O texto constitucional revela a **autonomia mitigada** dos partidos políticos, justamente por conta da posição que as agremiações ocupam no Estado Brasileiro. Ao impor a observância da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana, **há um recorte na sua capacidade de auto-organização e funcionamento**. Não se admite um partido político que tenha como seus objetivos a afronta à soberania nacional, a volta do bipartidarismo ou a instalação de um regime de partido único, a instituição de um regime autoritário ou a discriminação de um determinado grupo social, ao menos declaradamente, em seus estatutos ou programas, dista é a questão da prática política. (Grifo do autor)

Como já citado, os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos, ou seja, a autonomia para se organizarem quanto ao tempo de duração somente ocorrerá após os 4 (quatro) anos que foram inseridos como limite mínimo. Uma das justificativas para a inserção de tal período é a congruência com o tempo de uma legislatura, determinante para a consecução de objetivos traçados inicialmente. Não critico tal justificativa, mas é extremamente arriscado adentrar na autonomia dos partidos na celebração desse “casamento partidário”.

Em relação às frentes partidárias no México, um dos requisitos para a celebração de um convênio é a exigência de uma cláusula determinante quanto ao tempo de formação da aliança. Em 2010, os partidos políticos nacionais mexicanos (Partido de La Revolución Democrática - PRD, Partido Del Trabajo – PT e Partido Convergencia – atual Movimiento Ciudadano) firmaram um convênio para a criação da Frente denominada DIA – Diálogo para Reconstrucción de México<sup>13</sup>.

A cláusula segunda do Convênio DIA previu que, a partir do registro do convênio, a critério da vontade das partes envolvidas (partidos políticos) seriam renováveis a cada dois anos e três meses as disposições da aliança. Assim, conferiu-se aos partidos políticos integrantes autonomia para definirem por si só o vínculo do “casamento partidário”.

13. INSTITUTO NACIONAL ELEITORAL. Frentes Políticos. Convenio. **Portal Interior**, c2022.

O legislador brasileiro, ao instituir as federações partidárias, pelo contrário, estabeleceu uma regra do tudo ou nada: ou ficam vinculados por no mínimo 4 (quatro) anos ou esqueçam a formação de federações. Ademais, previu-se que os casos de descumprimento acarretariam ao partido vedação de ingressar em federação, celebrar coligação nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, utilizar o fundo partidário. Não se trata de apenas uma, mas sim três sanções, sendo uma delas a que garante a sobrevivência partidária: o recebimento de recursos do fundo partidário.

Dá-se o “doce” para a criança e imediatamente se retira. Formar federações partidárias no Brasil, no *modus operandi* atual, é um ato de coragem. A crítica é feita por este autor, mas também é necessário que haja alternativas para adequação legislativa ao ideal perceptivo.

Por isso, sugere-se que o legislador altere a Lei das Federações Partidárias e determine, como critérios para a formação, os seguintes:

Quadro 2

I	Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação;
II	As federações poderão ter <b>fins eleitorais e não eleitorais</b> ;
III	A federação somente poderá ser integrada por partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral;
IV	Os partidos políticos deverão celebrar um <b>convênio</b> , contendo: a duração da federação, as causas que motivaram a formação, os propósitos a alcançar e a forma que exercerão em comum as prerrogativas partidárias;
V	A duração do convênio será de, no mínimo, 2 (dois) anos. Em caso de renovação, será firmado o “ <b>convênio renovatório</b> ”, registrado no Tribunal Superior Eleitoral em até 30 (trinta) dias após o término do convênio inicial;
VI	A federação poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias;
VII	A federação terá abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral.

Os requisitos II, IV e V carecem de atenção especial, em virtude da adaptabilidade com o regramento eleitoral mexicano, na tentativa de dar amparo e força ao princípio da autonomia partidária, pois, como confirma Aldo Arantes, “cada agremiação poderia [tanto interna como externamente] praticar seus métodos, respeitando fundamentalmente a democracia e a vontade de suas bases políticas”. Assim, os partidos políticos não têm autonomia ilimitada quando houver ofensa aos princípios constitucionais e, em hipótese alguma, a garantia de autonomia partidária exclui o partido de exercer seus direitos e respeitar seus deveres no mundo jurídico.

## 6. CONCLUSÃO

Diante as análises supracitadas, chega-se às seguintes conclusões:

- i. A partir de uma crise de representatividade, do movimento anti partido e da existência de partidos políticos meramente eleitorais, tem-se motivos cruciais para a reformulação do sistema eleitoral proporcional no Brasil;
- ii. O fim das coligações partidárias proporcionais, a partir da EC nº 97/17, foi responsável por uma reflexão profunda em relação à instituição de mecanismos democráticos que aproximem os eleitores, candidatos e partidos políticos brasileiros;
- iii. A redução de partidos políticos — consequência óbvia da instituição da cláusula de barreira — não é suficiente para consolidação e fortificação do sistema partidário brasileiro;
- iv. A ideia preliminar de criação de um instituto que aproxime os partidos políticos com ideários comuns é latente e fundamental;
- v. A democracia mexicana, com a instituição das frentes partidárias, é um exemplo para aperfeiçoamento desse novel instituto no Brasil;
- vi. O princípio da autonomia partidária, apesar de ser mitigado, precisa ser respeitado e colocado em xeque para garantir aos partidos políticos a tomada de decisão conjunta, e para que eles mesmos definam a duração da aliança de federação;
- vii. Por isso, há a necessidade de reformulação dos critérios para admissibilidade das federações partidárias brasileiras, tendo por base as frentes partidárias mexicanas e outras existentes no Direito Comparado.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 189, 1 out. 1997. Seção1, p.1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: 03. abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.096 de 19 de setembro 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em: 03. abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo tribunal federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1407**. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 24/11/2000. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347037>. Acesso em: 10 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos políticos registrados no TSE. **TSE**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>. Acesso em: 11 abr. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição n. 282 de 2016**. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Brasília, 2017. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020170511000790000.PDF#page=537>. Acesso em: 01. abr. 2022.

CASTELLS, M. **Ruptura: a crise da Democracia Liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

GALLAGHER, M.; MITCHELL, P. **The Politics of Electoral Systems**. Oxford University Press, 2005.

INSTITUTO DA DEMOCRACIA. **A Cara da Democracia no Brasil**: Partidos Políticos. Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: [https://docs.wixstatic.com/ugd/a46f9a\\_8c0791397fc241809597841978a55f90.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/a46f9a_8c0791397fc241809597841978a55f90.pdf). Acesso em: 05. abr. 2022.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. Frentes Políticos. **Portal Interior**, c2022. Disponível em: [https://portalinterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Frentes\\_PPP/](https://portalinterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Frentes_PPP/). Acesso em: 04 abr. 2022.

JORNAL DA CONSTITUINTE. **Órgão oficial de divulgação da Assembleia Nacional Constituinte.** Brasília, julho de 1998.

MAINWARING, S. P. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil** Stanford. Stanford University Press, 1999.

MÉXICO. **Ley General de Instituciones y procedimientos Electorales.** Disponível em: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_130420.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf). Acesso em: 30. mar. 2022.

MÉXICO. **Código Federal de Instituciones y procedimientos Electores.** Disponível em: [https://www.ieepco.org.mx/biblioteca\\_digital/legislacion/COFIPE.pdf](https://www.ieepco.org.mx/biblioteca_digital/legislacion/COFIPE.pdf). Acesso em: 30. mar. 2022.

MÉXICO. **Ley General de Partidos Políticos.** Disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>. Acesso em: 30. mar. 2022.

MEZA, R. B. Los frentes políticos-electorales de izquierda en México (2006-2012). **Estudios Políticos**, México, v. 9, n. 28, p. 51 – 68, jan./abr., 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439549003>. Acesso em: 03. Abr. 2022.

NELSON, A.; TORRES, V. A. G. As coligações partidárias na reforma política de 2015: evolução histórico-normativa e propostas de mudança. In: CAGGIANO, M. H. (org.). **Reforma política: um mito inacabado.** Barueri: Manole, 2017.

NICOLAU, J. **Representantes de quem?** Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2017.

SALGADO, E. D. DANTAS, I. (Coord.). **Partidos Políticos e seu Regime Jurídico.** Curitiba: Juruá Editora, 2013.

TAVARES, J. A. G. A teoria da representação política e do governo em Assis Brasil. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 93-166, jan./abr., 1998.

WEBER, M. Política como vocação. In: BOTELHO, André (org.). **Sociologia essencial.** São Paulo: Penguin Classics/Cia das Letras, 2013.

# O modelo brasileiro de Federações Partidárias e as coalizões políticas na Alemanha e em Portugal: uma singela perspectiva comparada

Marcelo Weick Pogliese e  
Franklin Sóstenes Soares Alcantara\*

\* **POGLIESE, Marcelo Weick.** Doutor em Direito pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professor Adjunto IV da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Advogado. Membro do IBRADE e IAB. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

**ALCANTARA, Franklin Sóstenes Soares.** Graduando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba em mobilidade internacional na Universidade de Coimbra (Portugal).

**Sumário:**

1. Introdução;
2. O sistema político brasileiro e as Federações Partidárias;
3. O sistema eleitoral alemão e as Federações Partidárias brasileiras;
4. O sistema eleitoral português e as coalizões partidárias;
5. Conclusões;
6. Referências bibliográficas.

**Resumo:**

O modelo brasileiro de federações partidárias, instituído em 2021, carrega mais dúvidas do que convicções, pelo seu ineditismo e pela ausência de referencial no Direito Comparado. Esta assimetria em relação aos ordenamentos jurídicos internacionais não inviabiliza a análise de modelos estrangeiros, a exemplo do que se verifica, de forma mais próxima, na Alemanha e em Portugal, para contribuir para a delimitação interpretativa e da compreensão dos contornos das alianças típicas da dinâmica das organizações partidárias, traduzidas em alianças para eleições, para o exercício da atividade parlamentar e para a composição de governos. Compara-se, portanto, naquilo que as circunstâncias assim o permitem, a realidade das coalizões partidárias em Portugal e na Alemanha com o que se espera das federações partidárias no Brasil, ainda concentradas, apenas, na esfera deontológica da legislação. Do cotejo entre um *dever-ser* e uma realidade distinta, poucas convicções podem ser extraídas, inobstante se consiga compreender, a partir de um olhar externo, os enormes desafios de sua concretização na realidade jurídica e política brasileira.

**Palavras-chave:**

Federações Partidárias; Portugal; Alemanha; Direito Comparado.

## 1. INTRODUÇÃO

A formação política do Brasil possui traços e características únicos que a diferenciam de qualquer outro modelo adotado em qualquer lugar do planeta. Seja pelas peculiaridades próprias de um país de dimensão continental ou pelas marcas de um patrimonialismo ainda latente, a experiência política brasileira é única e complexa; o que torna, portanto, falha e inadequada qualquer solução importada de outros modelos e sistemas políticos.

Se assim o é em relação à simples importação de institutos jurídicos típicos das democracias estrangeiras, de igual modo não logrará êxito a análise integral desses fenômenos nacionais comparando-os, pura e simplesmente, com o que se verifica em outras democracias, em especial sem o emprego de um cotejo analítico que leve em consideração as circunstâncias fáticas e jurídicas, daqui e de alhures.

O novel e inédito sistema de federações partidárias no Brasil, instituído pela Lei n° 14.208/2021, ainda inexistente no campo prático, porquanto, até a data na qual se escreve este artigo, não foi oficializado quaisquer delas junto ao Tribunal Superior Eleitoral<sup>1</sup>.

Com efeito, concentra-se sobremaneira na esfera deontológica da legislação, razão pela qual a análise comparada com modelos que guardem algum tipo de semelhança com o que se está em germinação no Brasil, dá-nos substrato inaugural para compreender e antecipar questões importantes acerca das coalizões partidárias de cunho duradouro que ainda não se manifestaram no ordenamento brasileiro.

Para tanto, cuidou-se neste singelo estudo de apresentar notas elementares dos modelos políticos e eleitorais de Portugal e da Alemanha, com enfoque na tentativa de compreensão das modalidades de coalizões adotadas em cada um daqueles Estados Nacionais, a fim de apresentar, inicialmente, um panorama acerca de suas respectivas organizações políticas e, em seguida, identificar as semelhanças e disparidades entre os formatos adotados naqueles países e no modelo brasileiro.

1. Crê-se que a primeira federação registrada junto ao Tribunal Superior Eleitoral, em 18 de abril de 2022, será denominada Federação Brasil da Esperança (FE Brasil), formada pelo Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Comunista do Brasil – PC do B e Partido Verde – PV.

## 2. O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO E AS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS

Na medida em que se propõe empreender uma análise comparativa entre o modelo de federações partidárias, implementado no Brasil a partir de 2022, e as formas de coalizão partidária adotadas em países europeus, em especial Alemanha e Portugal, faz-se necessário apontar as particularidades do sistema político brasileiro, que contribuem para se entender o desenho institucional assumido pelas federações partidárias no Brasil, sem que aqui se pretenda promover uma análise aprofundada sobre o modelo brasileiro, objeto de trabalhos específicos nesta obra coletiva.

De pronto, não se olvida que o surgimento das federações partidárias no país está diretamente relacionado a uma demanda de sobrevivência de pequenos partidos ante as alterações impostas pela EC nº 97/2017, que estabeleceu a cláusula de barreira no sistema eleitoral pátrio e vedou a existência das ligações partidárias para as eleições proporcionais. Com efeito, longe de ser um desenvolvimento natural do nosso sistema político, sabe-se que as federações surgem como resposta muito pouco maturada a um cenário que colocava em risco a própria existência de determinados grupos partidários.

A alteração do constituinte derivado de 2017, que estabeleceu restrições às agremiações partidárias de acesso aos recursos do fundo partidário e à gratuidade das propagandas de rádio e televisão, condicionando-as à obtenção de quantitativos mínimos de votos ou candidatos eleitos para a Câmara dos Deputados, instituiu um processo de transição por meio do qual:

Na eleição seguinte à de 2018, serão exigidos dos partidos políticos 1,5% de votos obtidos para deputados federais, distribuídos em um terço dos Estados, com o mínimo de 1% de votos por unidade da Federação, ou, nove deputados federais eleitos em pelo menos um terço dos Estados. Nas eleições posteriores à de 2022, o mínimo de 2% dos votos recebidos para deputado federal, também em um terço dos Estados, com pelo menos 1% dos votos de cada Estado, ou 11 deputados federais eleitos distribuídos em um terço das U.F. Nas eleições seguintes à de 2026, o mínimo de votos exigidos será de 2,5% também em um terço dos Estados,

com pelo menos 1,5% de votos válidos, ou, alternativamente, 13 deputados federais eleitos em um terço da Federação.<sup>2</sup>

Em 2019, 11 (onze) dos 35 (trinta e cinco) partidos com registros no Tribunal Superior Eleitoral foram atingidos com a primeira etapa da cláusula de barreira. Alguns outros foram obrigados a aceitar um processo de fusão ou incorporação, como foram os casos do PC do B com o PPL<sup>3</sup> e do Podemos com o PHS<sup>4</sup>. Para 2022, projetava-se que, pelo menos, mais cinco partidos poderiam ser limados com a segunda etapa da cláusula de barreira e a consequente supressão dos benefícios do fundo partidário e do tempo de televisão e rádio<sup>5</sup>.

Com a introdução no nosso ordenamento jurídico da Lei nº 14.208/2021<sup>6</sup> e a posterior edição da Resolução TSE nº 23.670/2021, consolidou-se que “para fins de aferição da cláusula de desempenho prevista no § 3º do art. 17 da Constituição e no art. 3º da EC nº 97/2017, será considerada a soma da votação e da representação dos partidos que integram a federação”, o que acaba por viabilizar a sobrevivência de partidos políticos que agora têm mais facilidade em atingir os indicadores exigidos.

Deste modo, a instituição das federações tornou-se uma evidente tábua de salvação para agremiações partidárias que, não conseguindo atingir os quantitativos exigidos pela EC nº 97/2017, seriam obrigadas a optar por uma junção (fusão ou incorporação) com outra denominação ou, se assim resistissem e ficassem isoladas (solteiras), acabariam por perder o acesso

2. FERNANDES NETO, R. A; CUNHA, J. P. da. A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. *In: Revista de Investigações Constitucionais*, v. 6, n. 1, 2019.

3. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plenário aprova incorporação do PPL ao Pcdob. **TSE**, 2019.

4. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plenário aprova incorporação do PHS ao Podemos. Decisão unânime ocorreu na sessão desta quinta-feira (19). **TSE**, 2019.

5. LEON, L. P. Cinco partidos podem perder recursos caso não melhorem desempenho. **Agência Brasil**, 2022.

6. As federações partidárias também constam do PLP nº 112/2021 (Novo Código Eleitoral) já aprovado pela Câmara dos Deputados e ainda pendente de análise pelo Senado Federal. Vide art. 34 do PLP nº 112/2021.

aos recursos do fundo partidário, comprometendo sobretudo sua atuação e organização administrativa e financeira, em especial em decorrência do modelo de financiamento da democracia brasileira, predominantemente dependente de recursos públicos provenientes do orçamento da União.

Por outro lado, cabe destacar que a federação partidária advinda com a Lei n° 14.208/2021 é um formato de reunião partidária muito mais formal e perene que as efêmeras coligações partidárias, constituídas apenas para o processo eleitoral, dissolvendo-se imediatamente após a finalização do pleito. E, no caso brasileiro, as coligações de partidos políticos só podem ocorrer nos limites expressos de uma mesma circunscrição e apenas, e tão somente, para as eleições majoritárias (vedada a sua formação para as eleições proporcionais – Emenda Constitucional n° 97/2017).

A instituição do modelo de federação partidária de maior densidade nacional, perenidade e formalidade quebra a lógica da atual morfologia partidária na disputa eleitoral, ao criar novos horizontes materiais, espaciais e temporais para essas alianças de partidos, com reflexos para o período eleitoral em si e para as disputas aos cargos representativos do Poder Executivo e Legislativo (com a quebra das amarras das coligações partidárias), bem como repercussões evidentes no pós-eleitoral, seja na formação, dinâmica e posicionamento das bancadas parlamentares, seja na vida cotidiana dos partidos políticos então federados (vide problemas que virão em pontos como a autonomia, funcionamento, organização e relação para com seus filiados).

Ao se propor, então, um modelo de aliança partidária verticalizada que assume duração mínima de 4 (quatro) anos, portanto de 2 (dois) ciclos eleitorais (um nacional/estadual; outro municipal), inaugura-se uma forma de interação entre partidos que demandará das agremiações um alinhamento ideológico e programático que ultrapassa a esfera das simples alianças eleitorais, circunstanciais e fugazes. Trata-se, assim, de uma formação de mais difícil compreensão e operacionalização do que as coligações partidárias (hoje extintas para os pleitos legislativos proporcionais).

Tal complexidade decorre dos desafios da federação partidária no atendimento imediato a uma viabilidade eleitoral capaz de superar as metas da cláusula de barreira (EC n° 97/2017), na construção de uma aliança que atenda a um projeto nacional

sem descuidar do emaranhado de relações (inter e intra) partidárias nas esferas estadual e local e, no plano mediato, na consolidação de um união que traga uma perspectiva de identificação ideológica e estratégica que permita a atuação conjunta durante pelo menos quatro anos, inclusive no seio das bancadas legislativas nacionais, estaduais e locais, e na relação destas com os respectivos governos (coalisões ou tomadas de posições contra ou a favor).

### **3. O SISTEMA ELEITORAL ALEMÃO E AS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS BRASILEIRAS**

#### **3.1 O sistema eleitoral alemão e as coalizões partidárias: características fundamentais**

Como no dito popular, convém “separar alhos de bugalhos” para situar o campo da presente análise sobre o sistema eleitoral alemão. De início, destaca-se que há abissais diferenças do sistema de governo e da organização do Estado Alemão com relação ao Brasil. Desse modo, torna-se demasiado dificultoso o estabelecimento de simetrias entre os dois países, dadas as divergências dos modelos e das culturas políticas de cada um.

Esta análise, portanto, deve considerar estas disparidades para identificar semelhanças e divergências nos modelos de coligação/federação/coalizão alemães e brasileiros. Nessa linha, mister se faz trazer uma singela nota terminológica. Denominar-se-á *coalizão* (*coalition*, em inglês; *koalition*, em alemão) a forma de associação partidária que será aqui apresentada. Inexistem, na prática política alemã, correspondentes aos termos “coligação” ou “federação partidária”.

Outro apontamento relevante diz respeito à organização política do Estado Alemão, que assume a forma de uma República Federal Parlamentarista, cujo chefe de governo (*Bundeskanzler* - Primeiro Ministro) é eleito pelo Parlamento (*Bundestag*) em um processo eleitoral para o qual se exige a obtenção da maioria absoluta dos votos.

Deste modelo de disputa e de acesso ao poder alemão decorre, em grande parte, sua tradição de construir coalizões partidárias governamentais, em razão da evidente dificuldade de formação de maioria absoluta do parlamento por apenas uma

só agremiação. T tamanha é a dificuldade, na Alemanha, de vitória por maioria absoluta por um só partido que esta situação aconteceu, depois da Segunda Guerra Mundial, apenas uma vez, precisamente em 1957, quando o CDU/CSU, sob os auspícios da liderança do Primeiro-Ministro Konrad Adenauer<sup>7</sup>, obteve isoladamente a indicação do chanceler alemão.

Um dos pontos comuns entre Brasil e Alemanha é a ideia muito latente de pluripartidarismo. A Alemanha possui um sistema pluripartidário com mais de 5 (cinco) dezenas de legendas das mais diversas correntes ideológicas, sendo que, destas, atualmente apenas 7 (sete) ocupam assentos no parlamento federal<sup>8</sup>. Em contrapartida, no Brasil, existem em torno de 23 (vinte e três) partidos com representação no Congresso Nacional<sup>9</sup>, dos 32 (trinta e dois) com registro ativo no Tribunal Superior Eleitoral<sup>10</sup>.

Retornando à realidade alemã, têm-se, após as eleições para a composição do parlamento – nas quais se apuram e se destinam votos e cadeiras por meio do voto individual e do voto de legenda (sistema de duplo voto) – a definição e a fotografia das forças partidárias e do cenário político que passarão a se apresentar no Bundestag e que serão a base de discussão para a construção das alianças que se sucederão para a composição do novo governo. Eis, portanto, o momento crucial da formação das coalizões partidárias e gênese do novo governo.

Após a consolidação das negociações políticas inerentes ao processo de formação de alianças, os partidos celebram um Acordo de Coalizão (*koalitionsvertrag*) que definirá as balizas programáticas daquela formação, que supera, em muito, um simples “apoio político”.

O Acordo de Coalizão adquire, na maioria das vezes, a forma de um extenso documento objeto de sucessivas deliberações pelas partes, o qual passa a ser o guia do governo em formação,

7. SPICKA, M. E. **Selling the economic miracle**: Economic Reconstruction and Politics in West Germany – 1946/1957. 1 ed. New York, Oxford: Berghahn Books, 2007. p. 205-206.

8. THE FEDERAL RETURNING OFFICER. 2021 Bundestag Election: final result. **TFRO**, 2021.

9. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Bancada dos partidos. **Câmara Legislativa**, [s.d.].

10. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Partidos políticos registrados no TSE. **TSE**, 2022.

estabelecendo as diretrizes políticas e administrativas daquela gestão, versando, inclusive, sobre como se dará a divisão do poder entre os partidos coligados.

Por exemplo, o Acordo de Coalizão celebrado em 2021I, apelidado de “coalizão semáforo”, reuniu, para alcançarem o governo, o Partido Social-Democrata - SPD (vermelho), Partido Liberal Democrático - FDP (amarelo) e os Verdes. Este documento estabeleceu, dentre as diversas proposições descritas em mais de 170 (cento e setenta) páginas – versão alemã<sup>11</sup>, a indicação do chanceler federal para o SPD, a indicação do vice-chanceler para a Aliança90/Os Verdes<sup>12</sup>, e a distribuição proporcional entre os partidos da coalizão para preenchimento dos Departamentos (correspondentes aos Ministérios, no Brasil) que lhes serão concedidos.

Desse modo, o Acordo de Coalizão representa o vínculo de união das agremiações partidárias que atuarão, a partir daquele momento, em um governo compartilhado, conjuntamente. Ou seja, o governo que se forma na Alemanha com a celebração do referido acordo não é de titularidade de um partido e apoiado pelos demais, mas construído a partir da união das agremiações partidárias e regido pelos termos do *koalitionsvertrag*<sup>13</sup>.

Sobre este ponto, destaca-se a relevante discussão no ambiente doutrinário e político alemão acerca da natureza jurídica do Acordo de Coalizão. Von Munch (1999) apresenta as três principais correntes acerca do tema.

A primeira delas compreende os acordos de coalizão como instrumentos exclusivamente políticos e desprovidos de caráter jurídico, sendo um mero “acordo de cavalheiros” celebrado entre as partes. A segunda teoria, por sua vez, vislumbra os acordos como instrumentos legais vinculantes como quaisquer outros, com a peculiaridade de serem regidos por normas de Direito público. Por fim, uma terceira corrente, seguida pelo próprio Von Munch, que posiciona aqueles documentos como instrumentos

11. SIGMAR, G.; STEINMEIER, F. W. Full text: What SPD, Green Party, FDP have agreed on. **Deutsche Welle**, 2021.

12. A Aliança 90/Os Verdes é um partido alemão objeto da fusão do antigo Partido Verde alemão e o Partido Aliança 90.

13. E é neste ponto particular que se pode supor e elucubrar uma eventual similitude entre o modelo de coalizão alemão e as novas federações partidárias brasileiras. Mas há mais diferenças do que semelhanças, como se verá a seguir.

jurídicos não judicializáveis. Ou seja, seriam documentos dotados de um conteúdo jurídico, notadamente em matéria de direito constitucional, mas que, por trazerem obrigações imperfeitas (*obligationes naturales*), não seriam judicialmente demandáveis.

### **3.2 As coalizões alemãs e as federações partidárias brasileiras.**

Delimitados os traços do sistema eleitoral alemão e as características elementares do modelo de coalizão partidária ali adotado, pode-se fazer um exercício comparativo com o sistema atualmente adotado no Brasil.

De pronto, evidenciam-se claras divergências entre o modelo alemão de coalizões e os institutos jurídicos brasileiros das coligações e das federações partidárias.

Notadamente, as coligações proporcionais e as federações no Brasil são caracterizadas pela sua anterioridade aos pleitos eleitorais. Enquanto as coligações são formadas no momento das convenções e formalizadas, na fase de registro de candidaturas, mediante o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários – DRAP, as federações, por sua vez, já exigem maior antecedência na sua formação, nos termos definidos pela Lei Federal n° 14.208/2021, devidamente modulada pela decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 7021<sup>14</sup>.

Em contrapartida, as coalizões partidárias alemãs são formadas, costumeiramente, em fase posterior à eleição legislativa para a composição do *Bundestag*. Como afirma Von Munch (1999, p.67)

não é coalizão uma aliança de partidos políticos acordada antes de uma eleição geral. A coalizão somente pode ser formada sob a premissa de que uma eleição geral ocorreu e que um governo conjunto composto por diferentes partidos políticos coligados deve ser instalado.

14. Para as eleições de 2022, o Supremo Tribunal Federal definiu o marco final de 31 de maio de 2022 para o registro efetivo das federações no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral. Para as vindouras eleições, o STF modulou os efeitos e passou a exigir o prazo de 6 (meses) anteriores ao pleito para registro daquelas.

É característica das coalizões, portanto, a sua formação apenas após já delimitada a composição do *Bundestag* e tendo em vista especificamente a composição do novo governo.

A diferença temporal de formalização das alianças confere às coalizões alemãs (em sentido amplo) elementos constitutivos distintos das federações brasileiras. Enquanto as federações partidárias no Brasil pressupõem, antes das eleições, um alinhamento político que determina, de forma vinculante, uma atuação conjunta dos partidos federados em todas as esferas e em eventuais composições legislativas e executivas vindouras, as coalizões alemãs têm a singularidade de um acordo pragmático para a composição de um governo.

A formação posterior das coalizões, todavia, não impede que a previsão das possíveis alianças alemãs que venham a ser formadas após a definição da composição do *Bundestag* influenciem no processo decisório do eleitor. Em alguns casos, os próprios partidos anunciam, antes do pleito, a intenção de formação ulterior da coalizão e solicitam o apoio dos eleitores para a divisão dos votos entre os candidatos (voto nominal) e as listas partidárias, tudo no afã de criar as melhores condições para a formação da coligação de governo desejada (ROBERTS, 1998 *apud* GOLDRER, 2005, p.650).

Gschwend (2001, p.11) aponta ainda, a partir de pesquisa realizada na Alemanha, que “os eleitores consideraram as várias coalizões viáveis entre os partidos e tentavam apoiar a coalizão preferida, se os partidos - que de outro modo apoiariam - não tivessem chance de obter a maioria dos assentos no parlamento”.

Na mesma linha, Pappi e Thurner (2002, p.217) defendem que “no sistema alemão, os eleitores identificam as opções realistas para a nova coligação de governo e o sistema alemão de dois votos oferece uma oportunidade de apoiar não apenas o seu partido, mas também a aliança específica defendida pelo seu partido”.

Obviamente, o processo de tomada de decisão individual do eleitor pode levar em consideração, além de outros fatores endógenos e exógenos, o próprio histórico e a evolução política e programática dos partidos, suas alianças pretéritas e o (in) sucesso das gestões governamentais anteriores que tenham participado. Como destacam Banaszak e Doerschler (2012, p.57):

Para aqueles que estudam o efeito das coalizões na escolha do voto, nossas descobertas sugerem que, além de

informações sobre futuras possibilidades de coalizões, os estudiosos também devem considerar os arranjos particulares de coalizões anteriores como parte do contexto institucional que estrutura como os eleitores decidem. As coalizões afetam a escolha porque fornecem aos eleitores evidências para avaliar a governança e as mudanças programáticas, ao mesmo tempo em que restringem as posições que os partidos podem tomar. No entanto, como este artigo demonstra, tanto as restrições quanto as mudanças programáticas pelas quais os partidos passam diferem ao comparar grandes coalizões com outras coalizões.

Com efeito, apesar de as coalizões alemãs apenas se formarem após o resultado das eleições parlamentares, antes mesmo do pleito há predições ou até mesmo antecipações destas alianças, de modo que o eleitor já pode realizar suas escolhas deste então, com propósito de contribuir para a consolidação das forças políticas que liderarão o governo que almeja que seja formado.

Outro importante aspecto normalmente considerado para apontar um nível de semelhança entre as federações partidárias e as coalizões alemãs diz respeito à maior perenidade da aliança (em contraposição às fugazes coligações proporcionais partidárias brasileiras).

Neste ponto específico, estabelece a legislação brasileira que “os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, quatro anos” (Art. 11-A, §3º, II da Lei nº 9.096/95, com redação conferida pela Lei nº 14.208/2021). Esta imposição normativa poderia gerar, à primeira vista, a impressão de uma eventual similaridade com o modelo alemão das coalizões, porquanto as referidas alianças durariam, em regra, o mesmo período correspondente a uma legislatura do *Bundestag*.

O prazo de durabilidade das alianças aproxima os dois modelos (alemão e brasileiro), todavia os fundamentos são distintos. A extensão temporal de uma coalizão alemã reforça a sua característica de “aliança para governo”. Isto é, se os partidos compartilham o governo federal - que não é de um, mas de todos eles - a duração desta união logicamente corresponderá à longevidade do respectivo governo, por se tratar, justamente, de um país sob a égide do sistema parlamentarista (ou misto parlamentar-presidencialista na classificação de Gomes Canotilho). As federações partidárias brasileiras, por sua vez,

assim definidas pela Lei 14.208/2021, não estão vinculadas à duração de governos ou de um só mandato legislativo. Uma federação acordada em “meio de mandato”, por exemplo, acabará tendo a sua existência perpassando duas gestões municipais, estaduais e nacional distintas.

Neste caso, a duração mínima estipulada mais se relaciona com uma demanda por alianças mais programáticas e menos ocasionais, sobretudo diante do já mencionado cenário de pulverização e descrédito das organizações partidárias brasileiras. As federações partidárias, portanto, mais se caracterizam como “alianças para atuação”, em oposição às “alianças para governo” mencionadas alhures.

Outro importante ponto de destaque para fins de comparação entre o modelo brasileiro e o alemão diz respeito ao modo de formalização das alianças. Enquanto na Alemanha é o Acordo de Coalizão o documento responsável pela formalização da união partidária, no Brasil estabeleceu-se o Estatuto da Federação como o documento-base da associação que se forma. Ainda, as federações brasileiras devem possuir personalidade jurídica própria, com natureza de associação civil sem fins lucrativos e registro no Tribunal Superior Eleitoral.<sup>15</sup>

Cumpra-se ainda sinalizar relevantes questionamentos que poderão surgir a partir da análise de algumas discussões acadêmicas e experiências práticas do modelo alemão que, pela sua tradição e evolução, podem exibir boas soluções para eventuais problemas concretos do caso brasileiro.

Um desses questionamentos está relacionado aos efeitos decorrentes de eventual descumprimento do que consta nos atos constitutivos da federação brasileira, em especial no que se refere à possibilidade de sindicalização ou judicialização. Melhor dizendo: os termos de um estatuto de federação são judicializáveis? Ou ainda: a violação dos termos deste estatuto pode ensejar um enquadramento em infidelidade partidária ou “infidelidade federativa” por parte dos filiados? Ademais, ainda é possível falar em “infidelidade federativa” das próprias agremiações partidárias federadas a partir de decisões de seus pares, dos seus órgãos diretivos e de seus colegiados?

15. Sobre o processamento do registro no TSE, vide Resolução TSE 23670, de 14/12/2021.

A experiência alemã descarta a possibilidade de judicialização de descumprimentos dos termos exposto no Acordo de Coalizão. Sobre este tema, o Tribunal Constitucional Alemão manifestou-se:

Os acordos de coalizão exigem implementação adicional e contínua por parte dos membros do Bundestag alemão, que regularmente se reúnem em grupos parlamentares, mas que, como representantes de todo o povo, não estão vinculados a ordens e instruções e estão apenas sujeitos à sua consciência (Artigo 38.1 frase 2 da Lei Básica).  
(BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, 2013, p.2).

E aqui há de ser feita uma distinção com a realidade brasileira. Aqui, a federação uma vez consolidada constitui uma nova personalidade jurídica, sobreposta as que a fundaram. Trata-se, portanto, de uma nova pessoa jurídica (uma *joint venture* partidária) composta dos partidos que optaram por esta aliança e, portanto, legitimaram a criação e o registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral. Assim, uma vez constituída, a federação não só constrói um único bloco parlamentar (para fins de atuação no âmbito das três esferas legislativas), mas também vincula todos que dela fazem parte (verticalmente, inclusive) a caminharem *unum corpus* nos ciclos eleitorais absorvidos pelo lapso temporal de quatro anos, no mínimo.

A saída ou retirada antecipada de um partido, por exemplo, de sua federação, acarretará nas sanções previstas no Art. 11-A, §3º, da Lei 9.096/95 (advindo pela Lei nº 14.208/2021), em especial a vedação daquele em ingressar em nova federação, de celebrar coligações nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, fazer uso do fundo partidário.

Do mesmo modo, também se aplicam à federação às regras de funcionamento parlamentar e da fidelidade partidária (Art. 11-A, §1º da Lei 9.096/95), inclusive com a possibilidade de perda do mandato: “o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integre federação” (Art. 11-A, §9º da Lei 9.096/95)<sup>16</sup>.

16. Para fins apenas de consignação, “a perda do mandato em razão da desfiliação partidária não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário”

Assim, acredita-se que o descumprimento de aspectos formais desta união é passível de apreciação do Poder Judiciário; em suma, possíveis violações ao núcleo fundante desta união podem ser defendidas ou refutadas judicialmente.

Outra coisa é entender como judicializável o descumprimento, por parte de um mandatário filiado a um dos partidos que compõem a federação, dos programas e compromissos consolidados no Estatuto da Federação. A federação poderia buscar judicialmente o mandato daquele filiado que descumpriu com os programas e compromissos previstos no Estatuto da Federação?

Neste ponto, a posição do Tribunal Constitucional alemão se encaixa à solução brasileira, até mesmo porque já é esta a lógica adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo próprio Supremo Tribunal Federal, garantindo-se, assim, a essência da teoria da identidade que norteia as democracias representativas contemporâneas.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é firme, por exemplo, no sentido de considerar incabível a propositura de ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária se o mandatário foi expulso do partido (TSE, Consulta n° 27.785, Relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes, Sessão de 13.08.2015). Delineou-se, assim, que a infidelidade partidária condenável pelo ordenamento jurídico brasileiro seria aquela que envolve o desligamento voluntário da agremiação (art. 22-A, da Lei n° 9.096/95).

Do mesmo modo, a autonomia individual do parlamentar frente às decisões partidárias foi elasticada quando do julgamento pelo TSE do deferimento do pedido de justa causa formulado pela Deputada Tabata Amaral (0600637-29.2019.6.00.0000, PET - Petição n° 060063729 - SÃO PAULO - SP, Acórdão de 25/05/2021, Relator(a) Min. Sérgio Banhos).

---

(Sumula 67, do TSE).

## **4. O SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS E AS COALIZÕES PARTIDÁRIAS**

### **4.1 O sistema eleitoral português e as coalizões partidárias: características fundamentais**

De modo semelhante à apresentação sobre o sistema alemão, convém tecer algumas considerações sobre a organização política portuguesa.

No caso português, diversamente da Alemanha e do Brasil, tem-se uma república semipresidencialista na qual convivem as figuras do Presidente da República e do Primeiro-Ministro<sup>17</sup>.

Deste modo, estabelecem os artigos 182 e seguintes da Constituição da República Portuguesa que o Governo é “o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública”, sendo este constituído “pelo Primeiro-Ministro, pelos Ministros e pelos Secretários e Subsecretários de Estado”. Ainda, resta estabelecido que incumbe ao Presidente da República, enquanto órgão de soberania, a nomeação do Primeiro-Ministro, “ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e tendo em conta os resultados eleitorais”.

A partir desta configuração, portanto, depreende-se que o plano eleitoral para a escolha do primeiro-ministro guarda algumas pequenas semelhanças com o modelo alemão, mas possui particularidades que serão especialmente importantes para este específico estudo. Se na Alemanha a exigência de formação de maioria absoluta do parlamento para a escolha do novo governo é um dos traços que justificam a cultura de coalizões naquele país, esta previsão inexistente no ordenamento português.

Na verdade, conforme dito anteriormente, a atribuição de nomeação do Primeiro-ministro é do Presidente da República – ato que, na Alemanha, possui um papel estritamente simbólico – e mediante consulta à Assembleia da República.

Ressalte-se, portanto, não se tratar de uma eleição propriamente dita, mas de um processo consultivo no qual,

17. A adoção do semipresidencialismo está na atual pauta de discussão na Câmara dos Deputados, que constituiu grupos de trabalho específico para este tema. MIRANDA, T. Lira institui grupo de trabalho para discutir semipresidencialismo. *Agência Câmara de Notícias*, 2011.

evidentemente, o partido majoritário do Parlamento tende a lograr êxito, mas que também é indutor de importante e necessária articulação entre os deputados e agremiações partidárias.

Nessa linha, aponta Pierantoni (2020, p.229), como característica marcante dos governos constitucionais portugueses entre 1976 e 2015, “o fato de que o partido que vencia as eleições ser o partido que formava o Governo, o que teria convertido as eleições parlamentares em eleições para o Primeiro-Ministro, gerando maior personalização do processo eleitoral”. O evento destacado pelo autor em 2015 e que rompeu este ciclo será objeto de abordagem ao longo deste texto.

O ordenamento jurídico português prevê a existência de algumas modalidades de coligações. A primeira, mais próxima do modelo tradicional brasileiro, corresponde às “coligações para fins eleitorais”, formadas especificamente para a participação no pleito e previstas no Art. 22 da Lei Eleitoral portuguesa (Lei nº 14/79). Este modelo de coligação subsiste até a divulgação dos resultados eleitorais, retomando os partidos a sua individualidade logo após esse momento (MIRANDA, 2021). Tal condição, juntamente com a adoção do sistema de eleição por lista fechada, ainda segundo Miranda (2021) permite a existência no parlamento de partidos sem presença efetiva no país. A segunda modalidade de coligação aventada pela lei eleitoral portuguesa mais se aproxima do modelo de coalizão alemã e das federações partidárias brasileiras. São as denominadas “coligações partidárias”, agrupamentos de partidos políticos não vinculados apenas ao período eleitoral. Em verdade, o próprio dispositivo legal que apresenta as coligações para fins eleitorais prevê que estas podem, por vontade das partes, transformar-se em coligações partidárias após o encerramento do pleito.

Estas coligações partidárias mais duradouras, formadas após o encerramento do ciclo eleitoral, podem ou não assumir as características de uma “coalizão para governo”. Assim, mesmo os partidos que não compõem a organização governamental podem permanecer com suas alianças eleitorais como coligações políticas mais duradouras e perenes, de modo que:

Os partidos que integram coligações permanentes podem concorrer às eleições em listas conjuntas, sem necessidade, para cada eleição, de cumprirem os formalismos inerentes de anotação no TC [Tribunal Constitucional], para efeitos de

renovação do controlo da regularidade da sua constituição, bem como da sua denominação, sigla e símbolo. (IMPrensa NACIONAL, 2015, p.98).

Atualmente, por exemplo, Portugal registra a única coligação partidária permanente, a denominada “Coligação Democrática Unitária”, formada pelo Partido Comunista Português (PCP) e pelo Partido Ecologista “Os Verdes” (PEV), constituída desde o ano de 1987 e que historicamente ocupa lugar na oposição portuguesa.

Ainda se pode exemplificar a aliança formada entre o PSD e o CDS, ocorrida no ano de 2011, para a composição do XIX Governo Constitucional de Portugal, a partir da construção de um acordo de governo, semelhante ao já mencionado Acordo de Coalizão alemão.

A casuística política portuguesa ainda traz, em 2015, uma experiência política verdadeiramente particular em sua história. Formou-se naquele ano uma coalizão que ficaria popularmente conhecida como “Geringonça Portuguesa” e que assumiu contornos eminentemente diversos de todos os modelos já apontados.

No caso, inobstante o resultado das eleições ter conferido uma maioria relativa do parlamento à Coligação PSD - CDS/PP, com 107 assentos, os partidos de esquerda somados chegavam a 123 parlamentares, resultado que “representou uma realidade incomum em Portugal, pois, apesar da coligação mais votada situar-se à direita, a maioria parlamentar pertencia à esquerda” (PIERANTONI, 2020, p.229). Desta feita, tais partidos utilizaram de um mecanismo próprio do sistema português para reprovar, a partir de uma aliança inédita, o plano de governo apresentado para a formação do XX Governo Constitucional Português, o que levou à formação de uma nova composição liderada pelo PS, partido da esquerda portuguesa.

Quanto a esta formação portuguesa atípica de 2015, destaca ainda Pierantoni (2020, p.230):

Chama atenção, ainda, a forma escolhida para a construção da solução governativa, dado que, apesar de emprestarem seu apoio, BE, PCP e PEV não ocupam cargos no governo. Desse modo, o XXI Governo Constitucional, formalmente é um governo minoritário do PS, o que, para desavisados, poderia não representar uma inovação, eis que o partido já teria comandado governos majoritários em outras oportunidades.

Do que se apresentou, portanto, conclui-se pela existência de, pelo menos, quatro modelos distintos de alianças partidárias no sistema político português: i) as coligações para fins eleitorais; ii) as coligações partidárias permanentes propriamente ditas; iii) as coligações partidárias para fins de governo; e iv) as coalizões políticas não coligativas, a exemplo da *Geringonça*.

#### **4.2 As coalizões portuguesas e as federações partidárias brasileiras**

Do cotejo analítico entre os modelos de alianças existentes em Portugal e os formatos agregativos brasileiros, é fácil identificar a clara semelhança entre as coligações para fins eleitorais portuguesas e as coligações eleitorais existentes no Brasil, atualmente vedadas para as eleições proporcionais.

De fato, a tipologia mais semelhante às federações partidárias brasileiras corresponde, em Portugal, às coligações partidárias permanentes propriamente ditas, não formadas por um acordo de governo, mas por uma identificação ideológica e política que permite a atuação conjunta dos partidos, respeitadas, evidentemente, as particularidades de um sistema semipresidencialista e com eleições parlamentares por lista fechada – muito distantes da realidade brasileira.

Ademais, uma importante discussão trazida no bojo das coligações governativas portuguesas diz respeito ao dever de fidelidade existente entre os membros do governo de partidos políticos distintos, mas unidos por meio de um acordo de governo. Neste ponto, também não é clara a natureza jurídica deste vínculo, inobstante a previsão constitucional em Portugal do dever de solidariedade entre os membros do governo, enquanto vinculados ao plano de governo aprovado (Artigo 189 da Constituição da República Portuguesa). Sobre este tema, afirma Blanco de Moraes (2013, p.108):

O acatamento do acordo de coligação vincula, de boa-fé, no plano ético, não só os membros do Governo, como os membros do Parlamento e demais dirigentes dos partidos coligados. Contudo, os termos dessa observância são deixados na prática para as relações de força entre partidos e para a dinâmica própria da factualidade política. As cláusulas

desses acordos acabam por ser consumidas pelo programa de Governo e pela dinâmica governativa e, quando recordadas, são usualmente interpretadas de forma divergente em momentos de conflito, especialmente em Portugal, País em que nenhuma coligação logrou cumprir uma legislatura.

Destarte, considerando o modelo presidencialista adotado no Brasil, que suscita diferentes relações entre as agremiações partidárias, a questão da fidelidade entre os partidos federados precisa ser visualizada sob ótica diversa, notadamente considerando as interações entre Poder Executivo e Poder Legislativo, uma vez que a chefia do Executivo, no modelo brasileiro, não pertence à uma agremiação partidária, mas à um indivíduo eleito diretamente para aquele cargo, funcionando os partidos apenas como sua base de apoio e eventual garantia de governabilidade, mas sem nenhum tipo de domínio direto sobre o cargo, suas ações, projetos e metas.

## 5. CONCLUSÕES

A partir da análise ora empreendida, vê-se que o modelo ainda a ser implementado no Brasil, e que existe, até esse momento, apenas enquanto previsão legislativa e embrionárias negociações políticas e encaminhamentos formais, apresenta pontos de semelhanças e divergências com aquelas uniões partidárias realizadas em Portugal e Alemanha, o que faz concluir pelo caráter único e peculiar do modelo de federações partidárias brasileiras.

É peculiar o modelo porquanto também é singular o sistema em que se insere. Apesar de possuir semelhanças relevantes com o sistema de coalizões governativas alemão ou com as coligações partidárias portuguesas, diferenciam-se as federações partidárias pela forma que assumem, mas sobretudo pelas razões e objetivos inerentes aos formatos de aliança.

Assim, enquanto as coalizões alemãs encontram razão de ser na construção de uma proposta viável de governo que obtenha a maioria parlamentar indispensável para a escolha do novo gabinete ministerial, no Brasil, marcado por um modelo de presidencialismo de coalizão, pouco se pensa nas federações enquanto forma de incremento de governabilidade ou de

viabilização governamental, porquanto distintas as negociações políticas em face de um sistema partidário que torna muito mais complexas as interações governo-parlamento.

As federações brasileiras se revelam, no cotejo realizado, mais como uma tentativa de viabilização eleitoral e de sobrevivência à cláusula de barreira que vem a ser imposta pela legislação eleitoral; a construção de um texto infraconstitucional inteligentemente edificado, inclusive, para se evitar eventual vício de inconstitucionalidade face a proibição das coligações proporcionais (EC n° EC n° 97/2017) – inconstitucionalidade esta afastada recentemente pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI n° 7021.

Em paralelo, também diverso é o modelo português, em que convivem diversas modalidades de coalizões partidárias, de caráter temporário ou permanente. Também nesse ordenamento, o modelo de coligações partidárias, que tem como exemplo a Coligação Democrática Unitária, guarda muitas semelhanças com as federações partidárias brasileiras, inclusive porquanto não vinculada a uma proposta de gestão de governo, mas a um projeto de atuação política conjunta que independe da ocupação de cargos executivos.

Embora assemelhadas às federações no Brasil, coligações partidárias permanentes portuguesas não podem ser usadas também como fonte de inspiração ou parâmetro interpretativo, porquanto o distanciamento da morfologia político-institucional entre o Brasil e Portugal sepulta, por completo, qualquer tentativa de associação de propósitos na dinâmica de atuação das forças partidárias daqui e de alhures.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (BVerfG). **Decisão da 2ª Câmara do Segundo Senado de 6 de dezembro de 2013 - 2 BvQ 55/13 -, Rn. 1-12.** [s. l.], 2013. Disponível em: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/qk20131206\\_2bvq005513.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/qk20131206_2bvq005513.html). Acesso em: abr. 2022.

BANASZAK, L. A.; DOERSCHLER, P. Coalition type and voter support for parties: Grand coalitions in German elections. *In: Electoral Studies*, v. 31, n. 1, p. 46-59, 2012. Disponível:

<https://doi.org/10.1016/j.electstud.2011.06.008>. Acesso em: abr. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.208-de-28-de-setembro-de-2021-348249890>. Acesso em: abr. 2022.

BUDGE, I.; KEMAN, H. **Parties and democracy: coalition formation and government functioning in twenty states**. New York: Oxford University Press, 1990.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Bancada dos partidos. **Câmara legislativa**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp> Acesso em: 18 abr. 2022.

CHIRU, M . Early Marriages Last Longer: Pre-electoral Coalitions and Government Survival in Europe. *In: Government and Opposition*. **Cambridge University Press**, v. 50, n. 2, p. 165-188, 2015. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26350370>. Acesso em: abr. 2022.

COUTO, L. et. al. Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. *In: Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 34, p. 1-39, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/fmVjS-6nMXFZHfYBJ9jpwH9g/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: abr. 2022.

DEUTSCHER BUNDESTAG. **Lei Fundamental da República da Alemanha**. Berlim: BTG, 2020. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em abr. 2022.

FERNANDES NETO, R. A; CUNHA, J. P. da. A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. *In: Revista de Investigações Constitucionais*, v. 6, n. 1, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufr.br/rinc/article/view/58085>. Acesso em: abr. 2022.

GOLDER, S. N. Pre-electoral coalitions in comparative perspective: A test of existing hypotheses. *In: Electoral Studies*, v. 24, n. 4, p. 643-663, 2005. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0261379405000107>. Acesso em: abr. 2022.

FPD-SPD. **Koalitionsvertrag 2021-2025**. Berlim: SPD, 2021. Disponível em: [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf). Acesso em: abr. 2022.

GSCHWEND, T. **Strategic Voting in Mixed Electoral Systems**. Ph.D. Dissertation. State University of New York at Stony Brook, 2001. Disponível em: [https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/25777/ssoar-2004-gschwend-tragic\\_voting\\_in\\_mixed\\_electoral.pdf?sequence=1&isAllowed=y&Inkname=ssoar-2004-gschwend-strategic\\_voting\\_in\\_mixed\\_electoral.pdf](https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/25777/ssoar-2004-gschwend-trategic_voting_in_mixed_electoral.pdf?sequence=1&isAllowed=y&Inkname=ssoar-2004-gschwend-strategic_voting_in_mixed_electoral.pdf). Acesso em: abr. 2022.

IBENSKAS, R. Understanding Pre-electoral Coalitions in Central and Eastern Europe. *In: British Journal of Political Science*, v. 46, n. 4, p. 743-761, 2016.

IMPrensa Nacional. **Lei Eleitoral da Assembleia da República Comentada**. Lisboa: CNE, 2015. Disponível em: [https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis\\_lear\\_annotada\\_2015.pdf](https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lear_annotada_2015.pdf). Acesso em: abr. 2022.

LANE, J. E.; PREKER, A. M. Political Parties, Coalitions and Democracy. *In: Open Journal of Political Science*, v. 8, p.447-466, 2018. Disponível em: [https://www.scirp.org/pdf/OJPS\\_2018102414453988.pdf](https://www.scirp.org/pdf/OJPS_2018102414453988.pdf). Acesso em: abr. 2022.

LEES, C. Coalitions – beyond the Politics of Centrality? *In: German Politics*, v. 10, n. 2, p. 117-134, 2001. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/772713266>. Acesso em: abr. 2022.

LEON, L. P. Cinco partidos podem perder recursos caso não melhorem desempenho. **Agência Brasil**, 2022. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/politica/audio/2022-02/cinco-partidos-podem-perder-recursos-caso-nao-melhorem-desempenho>. Acesso em 17 abr. 2022

MIRANDA, J. **Direito Eleitoral**. 2 ed. Lisboa: Almedina, 2021.

MIRANDA, J. Quais os limites ao dever de solidariedade entre membros de um governo de coligação?. *In: Direito e Política*, 2013.

MIRANDA, T. Lira institui grupo de trabalho para discutir semipresidencialismo. **Agência Câmara de Notícias**, 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/859451-lira-institui-grupo-de-trabalho-para-discutir-semipresidencialismo/> Acesso em: 20 abr. 2022.

MORAIS, C. B. de. Quais os limites ao dever de solidariedade entre membros de um governo de coligação?. *In: Direito e Política*. Lisboa. 2013.

PAPPI, F. U; THURNER, P. W. Electoral behavior in a two-vote system: Incentives for ticket splitting in German Bundestag elections. *In: European Journal of Political Research*, v.42, n. 2, p. 207-232. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00010>. Acesso em abr. 2022.

PERGANTIS, V. Legal Perspectives on Coalition Agreements: The Input of Domestic Courts. *In: International Journal of Human Rights and Constitutional Studies*, v. 6, n. 3, p. 249, 2019. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3477019](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3477019). Acesso em abr. 2022.

PIERANTONI, V. Sistemas de partidos no Brasil e em Portugal. *In: José Melo Alexandrino. Estudos sobre o constitucionalismo no mundo de língua portuguesa*. Volume III: o sistema político no Brasil e em Portugal. p. 177-256. Lisboa: AAFDL Editora, 2020.

PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkeley: University California Press, 1972.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Disponível

em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: abr. 2022.

PSD-CDS. **Declaração conjunta: acordo de coligação**. Lisboa: 2015. Disponível em: [https://web.archive.org/web/20150724075122/http://www.psd.pt/ficheiros/dossiers\\_politicos/dossier1429995575.pdf](https://web.archive.org/web/20150724075122/http://www.psd.pt/ficheiros/dossiers_politicos/dossier1429995575.pdf). Acesso em: abr. 2022.

SPICKA, Mark E. **Selling the economic miracle: Economic Reconstruction and Politics in West Germany – 1946/1957**. 1 ed. New York, Oxford: Berghahn Books, 2007.

THE FEDERAL RETURNING OFFICER. 2021 Bundestag Election: final result. **TFRO**, 2021. Disponível em: [https://www.bundeswahlleiter.de/en/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2021/52\\_21\\_endgueltiges-ergebnis.html](https://www.bundeswahlleiter.de/en/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2021/52_21_endgueltiges-ergebnis.html). Acesso em: 18 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Partidos políticos registrados no TSE. **TSE**, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse> Acesso em: 18 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plenário aprova incorporação do PPL ao PCdoB. **TSE**, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Maio/plenario-aprova-incorporacao-do-ppl-ao-pcdo-b>. Acesso em: 17 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Plenário aprova incorporação do PHS ao Podemos. Decisão unânime ocorreu na sessão desta quinta-feira (19). **TSE**, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Setembro/plenario-aprova-incorporacao-do-phs-ao-podemos>. Acesso em: 17abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.670, de 14 de dezembro de 2021. **TSE**, Brasília, 2021. 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: abr. 2022.

VON MUNCH, I. A German Perspective on Legal and Political Problems of Coalition Governments. *In: Victoria University*

**Wellington Law Review**, v. 30, p. 65, 1999. Disponível em: <https://ojs.victoria.ac.nz/vuwlr/article/view/6013>. Acesso em abr. 2022.

SIGMAR, G.; STEINMEIER, F. W. Full text: What SPD, Green Party, FDP have agreed on. **Deutsche Welle**, 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/en/full-text-what-spd-green-party-fdp-have-agreed-on/a-59548008> Acesso em 19 abr. 2022.

# Um enfoque sobre a união de partidos a partir de alguns ordenamentos jurídicos latino-americanos

Ana Claudia Santano  
e Nathalia Mariel\*

\* **SANTANO, Ana Claudia.** Doutora e Mestre em Ciências Jurídicas e Políticas, Universidad de Salamanca, Espanha. Estágio Pós-doutoral em Direito Público Econômico (PUC-PR) e em Direito Constitucional (Univ. Externado, Colômbia). Integrante da Associação Internacional de Direito Administrativo (AIDA); da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP) e do Instituto Brasileiro de Direito Parlamentar (PARLA). Professora visitante na National Law University (Índia) e na Universidad de El Salvador. Professora de direito constitucional, eleitoral, parlamentar e de direitos humanos em diversos cursos de especialização, mestrado e doutorado no Brasil e na América Latina. Coordenadora-geral da Transparência Eleitoral Brasil. Membro fundadora da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

**MARIEL, Nathalia.** Doutoranda em direitos humanos (PPGIDH/UFG). Mestre em direito (UcB). Membro do Nepedipol-UERJ. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Procuradora da República.

**Sumário:**

1. As federações partidárias na legislação brasileira;
2. A união de partidos em outros ordenamentos jurídicos eleitorais;
3. Considerações finais;
4. Referências bibliográficas.

**Resumo:**

Este artigo aborda o instituto das federações partidárias desde um enfoque descritivo, a partir de outros sistemas jurídicos latino-americanos. Para este trabalho, foram selecionados os seguintes países: Argentina, Chile, Colômbia e Equador. Eles serviram de parâmetro para ilustrar as particularidades do modelo brasileiro, que não é presente em outros sistemas da forma como foi introduzida no Brasil. Embora não sejam utilizadas ferramentas próprias do direito comparado, a pergunta que norteia este texto é a da eventual presença de um instituto como o brasileiro em outros ordenamentos jurídicos. A resposta ao questionamento é elaborada por método descritivo da legislação dos países selecionados. Pela sua direta relação com o comportamento dos partidos políticos diante das eleições e no momento pós-eleitoral, busca-se colaborar para novas pesquisas sobre o caso brasileiro após as eleições de 2022.

**Palavras-chave:**

Federação de partidos. América Latina. Brasil. Partidos Políticos. Democracia.

## 1. AS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A história política brasileira foi marcada pela presença de longa data das coligações na dinâmica de união de partidos. Antes da ditadura militar, este instituto era conhecido como “aliança”<sup>1</sup>, porém ambos se referem à possibilidade de os partidos se reunirem em listas, em torno de uma organização comum, para enfrentar as eleições, na tentativa de garantir bons resultados nas urnas.<sup>2</sup>

Contudo, o perfil pré-eleitoral das coligações parecia limitar os debates acerca das uniões de partido pós-eleição, que também se fazem presentes. Proclamados os eleitos, as coligações se dissolviam e os partidos desenvolviam suas estratégias individualmente. Inclusive, esse fato foi comumente apontado por estudiosos como um grande complicador para o pleno entendimento, por parte da sociedade, das eleições proporcionais, considerando que as coligações não eram regidas por regras uniformes que atingiam os partidos em todas as suas esferas.<sup>3</sup> Mesmo com a questão sobre a verticalização das coligações (Emenda Constitucional nº 52), de fato, não havia uma lógica clara sobre o comportamento dos partidos quando da celebração das coligações, o que fez com que a iniciativa de se uniformizar essas relações em todo o país não prosperasse.<sup>4</sup>

Por outro lado, estudos referentes às coalizões indicavam que havia um amplo campo de análise sobre o comportamento dos

1. Assim dispunha o Código Eleitoral de 1950, por exemplo: “Art. 47. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos.”. Não havia clara denominação a coligações. Por sua vez, o Código Eleitoral de 1965, permanece no uso de alianças (por exemplo: “Art. 91. O registro de candidatos a presidente e vice-presidente, governador e vice-governador, ou prefeito e vice-prefeito, far-se-á sempre em chapa única e indivisível, ainda que resulte a indicação de aliança de partidos.”), o que mudou com a redação da lei nº 7475 de 1985, alterando o nome para coligações.

2. SCHMITT, Rogério. Os estudos sobre alianças e coligações eleitorais na Ciência Política brasileira. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (orgs.). **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. São Paulo: Unesp/Konrad Adenauer Stiftung, 2004. p. 11-26.

3. Um dos seus maiores críticos é Jairo Nicolau. Cf. NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?** Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. Também, cf. MACHADO, Aline. **Alianças eleitorais**. Casamento com prazo de validade. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

4. Nos termos da ADIN nº 3.685-8, Supremo Tribunal Federal.

partidos no momento pós-eleitoral. Entendidas como o conjunto de partidos que apoia o governo que se articula no Congresso Nacional, são a base das presidências para garantir governabilidade.<sup>5</sup> No entanto, essas coalizões não tinham regras formais específicas, mas somente o regramento reservado aos regimentos internos das casas legislativas, uma vez que era reconhecido por ser um tema eminentemente parlamentar.

Foi em 1999, que surgiu o primeiro projeto de lei sobre federações partidárias. De autoria do Senador José Agripino (PFL/RN), o PL 2220/1999 não trazia maiores detalhes sobre o instituto. Já em 2000, começaram a surgir projetos de lei propondo a adoção da verticalização das coligações (como o PL 3953/2000), sendo acompanhados de outro sugerindo a adoção das federações (PL 3952/2000, autoria de Virgílio Guimarães – PT/MG). Esse texto serviu de base para a apresentação de substitutivos nos anos seguintes, indicando vontade política na aprovação da proposta desde então.

O debate sobre as federações se alongou com o passar das legislaturas. Com a apresentação do PL 1210/2007 (autoria de Regis de Oliveira – PSC/SP), seguiram-se diversas outras propostas apensadas a esse PL, todas no sentido da adoção das federações, mas sem eliminar as coligações, o que já evidencia a diferença entre esses conceitos. A consolidação do debate veio – ao que parece – no relatório resultante da Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política, em 2017<sup>6</sup>. A sua aprovação viria, contudo, somente em 2021, a partir do PLS 477/2015 (autoria Comissão da Reforma Política do Senado Federal), transformado no PL 2522/2015 (relatoria dep. Silvio Costa Filho – Republicanos-PE), que geraria a Lei nº 14.208, de 2021.

Assim, a federação partidária ganha contornos bastante inovadores no Brasil, não só pela sua trajetória legislativa até

5. FLEISCHER, David. A composição e o funcionamento de coligações no Brasil. *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema político brasileiro: Uma introdução**. 3. ed. São Paulo: Unesp/Konrad Adenauer, 2015. p. 271-287.

6. Para outros detalhes sobre a CEPOLITI, cf. SANTANO, Ana Claudia. A montanha-russa do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil: algumas considerações sobre o Relatório Parcial n. 3 da Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política (CEPOLITI). **Resenha Eleitoral** – Tribunal Regional Eleitoral De Santa Catarina, v. 21, p. 9-28, 2017.

a aprovação, mas também na própria definição aprovada pelos parlamentares. Segundo o art. 11-A, da Lei 9.096/95, 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. Neste sentido, serão aplicadas à federação de partidos todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária, assegurando-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação.

Como regras gerais, nos termos da lei, a criação de federação somente poderá ser integrada por partidos com registro definitivo no TSE, devendo permanecer reunidos por, no mínimo, 4 (quatro) anos. Além disso, a federação poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias e terá abrangência nacional, devendo o seu registro ser encaminhado ao TSE.

Com isto, se está diante de um instituto que atua tanto para as eleições (no lugar das coligações), quanto no pós-eleição (como uma sobreposição às coalizões). Ainda que as similitudes das federações com as coligações já tenha sido objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal na ADI Nº 7021, restou consignado que os conceitos não se confundem, o que abre um novo campo de análise próprio das federações, tal como foram aprovadas pelos legisladores.

Considerando esse novo campo de estudo no Direito Eleitoral, este artigo parte do suposto que outros sistemas políticos-eleitorais podem ser úteis nesta análise. A utilização de ferramentas de observação de outros ordenamentos jurídicos pode colaborar na compreensão acadêmica deste instituto que se inaugura no Brasil e que – ao menos aparentemente – promete alterar a dinâmica do comportamento dos partidos e até mesmo suscitar situações em que talvez o direito ainda não tenha claras respostas.

O TSE, diante da novidade das federações partidárias, procedeu com a alteração de diversas de suas resoluções para adaptação de algumas disposições, como é o caso da Resolução-TSE nº 23.609/2019 (Registro de Candidaturas) e a 23.607/2019 (Arrecadação e Gastos de Campanha). Porém, eventualmente esta providência não evite que se desencadeiem diversos debates muito interessantes que possam confrontar o “casamento” firmado por meio da federação e as vontades individuais dos partidos que a compõe. É no sentido de aportar elementos ao

debate que este artigo buscou em outros países alguns pontos que podem colaborar nos estudos que devem seguir a partir da adoção das federações e de sua aplicação nas eleições 2022.

Neste ponto, cabe a ressalva de que este artigo não utilizará a metodologia do direito comparado, mas tão somente se baseia em uma descrição de outros sistemas, de modo ilustrativo. A escolha dos países se deu por afinidade ao sistema brasileiro, ainda que com várias nuances que devem também ser consideradas. Como já foi mencionado, o instituto da federação partidária adquiriu contornos inovadores no Brasil e pesquisas mais verticalizadas serão necessárias para o seu devido exame.

## 2. A UNIÃO DE PARTIDOS EM OUTROS ORDENAMENTOS JURÍDICOS ELEITORAIS

A pergunta que guia este trabalho repousa no seguinte questionamento: as federações partidárias brasileiras podem ser encontradas em outros países? Buscando responder, ainda que de maneira modesta, esse questionamento, foi feito um recorte na tentativa de priorizar uma análise dos países com formação política e histórica similar ao do Brasil, ficando então associada à realidade do sul global, com um exame acerca da figura dos partidos e dos sistemas eleitorais da Colômbia, Chile, Equador e Argentina.

Contudo, antes de se adentrar no estudo das formações partidárias nesses países, faz-se necessário esclarecer alguns pontos distintos da realidade estrutural partidária do Brasil para as outras que serão aqui expostas.

Em um primeiro momento, destaca-se a diferença técnica entre as alianças políticas feitas para propiciar um governo já eleito, nesse caso chamadas de *coalición política*, *alianza política*, *frente política* ou *bloque político*, e as alianças eleitorais firmadas para concorrência no próprio pleito, que se chamam *coaliciones*, *listas* ou *pactos electorales*<sup>7</sup>.

Portanto, não se confundem os acordos pré-eleitorais com as uniões realizadas posteriormente ao pleito. Os acordos

7. Sobre a diferença entre as diversas denominações existentes, cf. FLEISCHER, David. A composição e o funcionamento de coligações no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema político brasileiro**: Uma introdução. 3. ed. São Paulo: Unesp/Konrad Adenauer, 2015. p. 271-287.

pré-eleitorais se destinam a buscar um resultado mais competitivo nas urnas, além de demonstrar ao eleitorado a capacidade de união de diversas agremiações em torno de um determinado programa, efetivando ainda garantias de vantagens de cálculo e obtenção de vagas nos sistemas eleitorais, especialmente visando um resultado positivo para grupos minoritários. Diferente da figura das federações partidárias brasileiras, *a priori*, esses acordos eleitorais dos países da América do Sul envolvem discussões realizadas durante o período de pré-campanha e que se finalizam após o resultado do pleito, sem a fixação de um prazo mínimo duradouro para esse funcionamento.

Outro ponto que merece destaque é que, na grande maioria dos países, existem cláusulas de desempenho como exigência não apenas para recebimento de verbas e tempo de propaganda (como é o caso do Brasil), mas como requisito periodicamente avaliado para manutenção da existência do partido político. Apenas através do alcance de um percentual específico de votos, haverá a permissão para que o partido possa concorrer normalmente nos pleitos vindouros. Logo, a realização de alianças eleitorais permite, em uma primeira impressão, que esses partidos menores consigam sustentar sua força para permanecerem na ativa nos próximos pleitos.

Além disso, alguns autores destacam que as alianças eleitorais permitem a intensificação de um diálogo interinstitucional que facilita o debate e o governo desses partidos, incentivando a busca de consensos.<sup>8</sup> Em alguns países, a busca de um consenso a nível nacional trata-se de fato de um objetivo, uma vez que as negociações e a realidade local dificultam a gestão partidária naquele território, em razão da inexistência de caráter nacional para as agremiações.

Em alguns artigos que discutem o tema dessas alianças<sup>9</sup>, é interessante verificar que os pesquisadores defendem a força de alianças nacionais, não apenas no sentido de permitirem um consenso maior entre as gestões partidárias e uma uniformidade,

8. CLERICI, Paula. La creciente importancia de las alianzas electorales en un escenario de competencia territorializada. El caso Argentino. *Revista SAAP*, v. 9, n. 2, p. 313-341, 2015.

9. LAFUENTE, Ángeles; SHORE, Wanda. Hacia un aporte teórico sobre la institucionalización de coaliciones. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, n. 15, p. 155-176, 2019.

mas também para incentivo de uma maior congruência na atuação política, o que parece ser um ponto favorável para a defesa das federações partidárias no Brasil, já que são alianças que se formam em um cenário nacional de obediência obrigatória pelas esferas estaduais e municipais das agremiações.

Nesses estudos, é possível identificar, ainda, a diferenciação feita sobre a formação dessas coligações eleitorais, sendo algumas formadas por penetração territorial, através de um centro político que estabelece pautas e condições para esse acordo, e outras por meio de difusão territorial, com a reunião de partidos espalhados em grande parte do país.<sup>10</sup>

Com isso, propõe-se uma breve aproximação aos sistemas eleitorais e a estrutura dos partidos em alguns países da América do Sul.

## 2.1 Argentina

A Argentina é um país que conta com 135 partidos políticos no total, entre os regionais e os nacionais. As agremiações se organizam em torno de movimentos principais a partir da garantia de sua autonomia e liberdade de organização, tendo a sua base legal na Constituição da Nação e no Código Eleitoral Nacional (1972).

Além das legislações apontadas, há também a *Ley Orgánica de los Partidos Políticos*<sup>11</sup>, que define o funcionamento de partidos nacionais, confederações, alianças ou fusões no âmbito político. Assim como no Brasil, as candidaturas são requeridas pelos partidos políticos, sendo que na Argentina, estes podem ser distritais (onde a agremiação indica em qual ou quais distritos atuará) ou nacionais.

O país adota a forma federativa, com eleições presidenciais e eleições para o legislativo que é bicameral, com uma Câmara e um Senado. É constituído por 23 províncias e pela cidade autônoma de Buenos Aires, sendo que cada província tem autonomia de gestão administrativa e financeira, além de poderem

10. MELO, Carlos Ranulfo. Participação, pluralismo e autonomia das lideranças: Partido dos Trabalhadores, Frente Ampla e Partido Socialista do Chile em perspectiva comparada. *Rev. ciênc. sociais*, v. 64, n. 3, 2021.

11. ARGENTINA. Ley 23.298. Ley organica de los partidos politicos. **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, 1985.

elaborar uma constituição própria, dentro dos limites permitidos pela Constituição da Nação. Essas províncias se dividem ainda em comunas e possuem então a possibilidade de terem partidos atuando de maneira regional.<sup>12</sup>

Por sua vez, partidos distritais são fruto de organizações sociais que surgem dentro dos distritos, passando inicialmente por um cadastro que lhes coloca como partido em formação, sem possibilidade de lançamento de candidaturas e posteriormente, a depender da quantidade de apoio através de filiados àquele partido político, se alçando à partido regional formado.<sup>13</sup>

Por outro lado, os partidos nacionais são formados pelo pedido de reconhecimento de união de 5 (cinco) ou mais partidos distritais, que passam a funcionar, para fins de atuação, nas eleições nacionais, e assim como no caso dos partidos distritais, essa composição de requisitos para sua personalidade jurídica é analisada de maneira periódica.<sup>14</sup>

Da mesma forma que no Brasil, na Argentina existem cláusulas de desempenho para os partidos, e o não atendimento desses padrões pode causar a extinção da agremiação através da perda de sua personalidade jurídica. São causas dessa perda: a) a não realização de eleições internas partidárias durante o mandato de gestão de 4 anos; b) não concorrer em duas eleições nacionais consecutivas; c) não alcançar em duas eleições nacionais sucessivas pelo menos 2% de votos do eleitorado do distrito respectivo; d) no caso de partidos nacionais, não possuir em seu bojo pelo menos 5 partidos distritais em apoio; e) não cumprimento das cotas de gênero, e f) não manter um número mínimo de membros filiados exigidos seja para os distritais, sejam para os nacionais.

12. NEPEDI - UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Sistemas Eleitorais nas Américas**: Um Atlas Jurídico-Institucional (Relatório de Pesquisa do Eixo de Direito Internacional e Política do NEPEDI-UERJ). Rio de Janeiro: NEPEDI-UERJ, 2021.

13. ARGENTINA. Artigo 7 da Lei 23.298. **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, 1985.

14. ARGENTINA. Artigo 8 da Lei 23.298. **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, 1985.

Os partidos políticos distritais e nacionais argentinos podem formar *alianzas* (alianças) distritais ou nacionais<sup>15</sup> com o objetivo específico de concorrer nas eleições, e caso queiram permanecer reunidos após o final do pleito, atuando em conjunto, podem formar as chamadas confederações distritais ou nacionais para agir de maneira permanente, sem data limite ou tempo mínimo para seu funcionamento, assemelhando-se à figura das federações partidárias brasileiras.

As alianças distritais ou nacionais, portanto, possuem como meta unicamente a concorrência no pleito vindouro e podem ser formadas por dois ou mais partidos, cujo pedido de aliança deve ser feito até 60 dias antes da eleição primária (na esfera nacional, as eleições para o Poder Legislativo são pelo sistema proporcional de lista fechada, enquanto nas eleições municipais são feitas de maneira mista, aberta e fechada), e após a eleição, essa união se rompe, ressaltando-se que podem ser feitas alianças para qualquer eleição dentro do país:

**ARTICULO 10** – Los partidos políticos de distrito y nacionales pueden constituir alianzas de distrito o nacionales respectivamente de dos (2) o más partidos, de acuerdo a lo que establezcan sus respectivas cartas orgánicas, con el propósito de presentar candidatos para cargos públicos electivos.

Asimismo, los partidos de distrito que no formen parte de un partido nacional pueden integrar una alianza con al menos un (1) partido político nacional.

Los partidos políticos que integren la alianza deben requerir su reconocimiento, ante el juez federal con competencia electoral del distrito respectivo o de la Capital Federal, en el caso de las alianzas nacionales, hasta sesenta (60) días antes de la fecha de la elección primaria, abierta, simultánea y obligatoria, debiendo acompañar:

As confederações surgem, então, do desejo dessas alianças feitas apenas para fins eleitorais específicos permanecerem contínuas depois do fim da eleição, e para ser válida, deve ser composta por pelo menos dois partidos, que passam a agir como uma base permanente e única, tal qual uma organização

15. ARGENTINA. Artigo 10 da Lei 23.298. **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, 1985.

apenas, porém, mantendo suas autonomias internas. Tais confederações devem estar constituídas até 60 dias antes das eleições primárias que eventualmente desejem concorrer, e não há na lei, conforme já dito, prazo mínimo nem máximo para formação desses grupamentos:

**ARTICULO 10 bis** – Los partidos políticos de distrito y nacionales pueden constituir confederaciones de distrito o nacionales respectivamente de dos (2) o más partidos para actuar en forma permanente. La confederación subroga los derechos políticos y financieros de los partidos políticos integrantes.

Para su reconocimiento deben presentar ante el juez federal con competencia electoral del distrito que corresponda, o de la Capital Federal en el caso de las confederaciones nacionales.

Por fim, temos a previsão das fusões eleitorais onde, assim como no Brasil, os partidos se unem e criam um novo, passando a funcionar como se fosse apenas uma agremiação sem data para deixar de funcionar dessa forma.<sup>16</sup>

## 2.2 Chile

Durante a escrita deste trabalho, o Chile passa por um momento histórico de debate de uma nova Constituição, acompanhada por constituintes eleitos apenas para esse fim (conhecidos como *convencionales*). Esse processo constituinte tem previsão de votação final, através de um plebiscito de saída, no dia 04 de setembro de 2022.

No âmbito de regulação de partidos políticos, algumas questões podem ser alteradas com a edição e aprovação de um novo texto constitucional. Até o momento, a legislação que trata do funcionamento partidário é a *Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos* (Lei nº 18.603 de 2017, com alterações em 2021).<sup>17</sup>

16. ARGENTINA. Artigo 10 ter da Lei 23.298. **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, 1985.

17. CHILE. Ley 18.603. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley nº 18.603, orgánica constitucional de los partidos políticos. **Ministerio Secretaría General de la Presidencia**, 2017.

A Constituição Política do Chile estrutura o Estado sob a forma unitária, dividindo o território do país em distintas regiões, províncias e comunas. Define ainda a república como a forma de governo, tratando-se de uma república de caráter democrática, multipartidária e representativa, figurando a Presidência da República como chefe de Estado e exercendo os papéis de governo e administração do Estado chileno. Há eleições presidenciais, governo regional (governador e seu conselho) e *alcaldes* (prefeitos) das comunas, todos através de voto majoritário. Já as eleições para o Congresso Nacional bicameral (Senado e Câmara dos Deputados) é através de distritos e voto proporcional.<sup>18</sup>

Os partidos políticos chilenos são associações autônomas e voluntárias, democraticamente organizadas, dotadas de personalidade jurídica e constituídas por pessoas físicas. Devem, obrigatoriamente, estabelecer um órgão executivo, um colegiado intermediário, uma Suprema Corte e tribunais regionais<sup>19</sup>. Da mesma forma, um colegiado executivo e um intermediário para cada região onde estão constituídos. Ao total, são 26 (vinte e seis) os partidos políticos registrados, estando permitidas as candidaturas avulsas ou independentes, ou seja, sem necessidade de filiação partidária.

O partido para existir necessita ser constituído legalmente em pelo menos 8 (oito) das 16 (dezesseis) regiões políticas administrativas do país e em um mínimo de três regiões geográficas contínuas, e poderá atuar no âmbito das regiões onde está reconhecido, devendo ter um mínimo de 100 cidadãos com direitos políticos plenos para iniciar seu registro (partido em formação). Para, posteriormente, ter a sua personalidade jurídica, a agréguação deve obter pelo menos 0,25% do eleitorado que votou em cada uma das regiões onde está sendo constituído (o eleitorado da região deve ter pelo menos 500 eleitores registrados)<sup>20</sup>.

18. NEPEDI - UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Sistemas Eleitorais nas Américas**: Um Atlas Jurídico-Institucional (Relatório de Pesquisa do Eixo de Direito Internacional e Política do NEPEDI-UERJ). Rio de Janeiro: NEPEDI-UERJ, 2021.

19. São como órgãos relacionados à democracia interna que, quando traduzidos ao português, possuem essa denominação.

20. CHILE. Artigo 3 da Ley 18603. **Ministerio Secretaría General de la Presidencia**, 2017.

Os partidos podem deliberar pela realização das chamadas *alianzas* e *pactos electorales* para concorrer nas eleições, sendo essa decisão cabível ao órgão executivo dos partidos eleitos democraticamente<sup>21</sup>, bem como podem se fundir, funcionando da mesma forma que no Brasil, ou seja, pela criação de uma única agremiação sem prazo final para seu funcionamento, extinguindo-se as organizações fusionadas, que perdem sua personalidade jurídica em nome de uma única agremiação.

Por sua vez, os partidos podem perder sua personalidade jurídica através da fusão, por não ter alcançado pelo menos 5% dos votos válidos dados na última eleição para a Câmara do Deputados, em cada uma das pelo menos 8 regiões necessárias para a sua criação; por ter perdido filiados; e ficado abaixo dos 50% necessários para a sua criação; assim como por não ter constituído seus órgãos internos de maneira democrática. Interessante a previsão legal de que, em caso de pactos eleitorais firmados entre partidos para concorrer nas eleições, os votos dos candidatos são contabilizados unicamente para o seu partido e não a favor de todo o pacto ou da frente ampla formada.<sup>22</sup>

Não há previsão legal nem limitação à reunião de partidos. A legislação se restringe a aprovar questões relacionadas à fusão de agremiações, sendo, portanto, livre para criação e extinção de qualquer tipo de aliança política visando à concorrência nas eleições e na execução do governo, sendo possível verificar três grandes parâmetros entre esquerda, direita e governo de centro, unindo-se em cada leque, as candidaturas independentes.

### 2.3 Colômbia

No que tange à Colômbia, foram consultadas tanto a Constituição Federal de 1991, quanto o Código Eleitoral de 2020<sup>23</sup>. De acordo com o artigo 260 da Constituição, os cidadãos elegem, de forma

21. CHILE. Artigo 27 da Ley 18603. **Ministerio Secretaría General de la Presidencia**, 2017.

22. CHILE. Artigo 56 da Ley 18603. **Ministerio Secretaría General de la Presidencia**, 2017.

23. COLOMBIA. Código Eleitoral Colombiano 2020. **Congreso de la República de Colombia**, 2020.

direta, o presidente, vice-presidente, senadores, representantes, governadores, deputados, prefeitos (*alcaldes*), conselheiros municipais e distritais, assim como os membros das juntas administrativas locais e os membros da assembleia constituinte e as demais autoridades e funcionários que a Constituição indique.

O poder legislativo a nível nacional é bicameral e se divide entre senadores (Câmara Alta) e representantes (Câmara Baixa). O sistema partidário é composto por 16 agremiações registradas e válidas, não existindo a figura da candidatura independente, o que torna obrigatória a filiação a um partido político. No entanto, a lei destaca que a pessoa pode estar filiada a um movimento político com *status* de pessoa jurídica, em movimentos sociais ou nos chamados grupos significativos de cidadãos, previsão contida no artigo 67 do Código Eleitoral, para concorrer em uma eleição popular.<sup>24</sup>

De maneira inicial, portanto, eventuais coligações ou alianças, são previstas para a finalidade única de concorrência no pleito eleitoral, previstas no artigo 76 para os cargos majoritários, e no artigo 77 para os cargos proporcionais, sendo que esses acordos têm caráter vinculante e funcionam apenas para o período da eleição.

Para possuírem registro e manterem a sua personalidade jurídica, os partidos e movimentos políticos necessitam ter, em cada pleito, pelo menos 3% dos votos válidos para o Senado ou para a Câmara Baixa nas últimas eleições, e seu registro e eventual fusão se dará no Conselho Nacional Eleitoral. No âmbito da organização partidária, cumpre acompanhar ainda a Lei nº 1475 de 2011 e a Lei nº 130 de 1994.<sup>25</sup>

Os partidos possuem autonomia para a sua organização, sendo que, assim como no Brasil, essa liberdade não é absoluta e encontra seus limites na constituição e nas leis. Podem realizar alianças de maneira livre, não existindo na lei nenhuma

24. NEPEDI - UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Sistemas Eleitorais nas Américas:** Um Atlas Jurídico-Institucional (Relatório de Pesquisa do Eixo de Direito Internacional e Política do NEPEDI-UERJ). Rio de Janeiro: NEPEDI-UERJ, 2021.

25. COLOMBIA. Ley 130 de 1994. Por la cual se dicta el Estuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial**, n. 41280, 1994.

regulamentação sobre regras nesse sentido, mas tão somente sobre eventual fusão e os requisitos legais para criação dos partidos, com apoio mínimo e com cláusula de desempenho constantemente acompanhada.<sup>26</sup>

Por fim, vale destacar a previsão do artigo 47 da Lei 130 que define que os partidos políticos e os movimentos sociais (e alianças eventualmente formadas) são garantidores das qualidades morais dos seus candidatos eventualmente eleitos pelo voto popular, desde o seu requerimento de candidatura até o final do exercício desse mandato, o que demonstra certo vínculo, ainda que moral, entre as alianças eventualmente formadas para o pleito.

## 2.4 Equador

O Equador é uma república presidencialista unitária, cujo governo é constituído por um presidente, democraticamente eleito, podendo a eleição ser realizada em dois turnos para um mandato de quatro anos. A presidência é responsável pela escolha de ministros e governadores das províncias. O país divide-se em quatro regiões geográficas: Sierra, Costa, Amazônica e Insular. Do ponto de vista político e administrativo, possui 24 províncias, que, por sua vez, se subdividem em 221 cantões, apresentando estes, um total de 1.228 *parroquias* urbanas e rurais.<sup>27</sup>

Há eleições presidenciais, conselho regional eleito pelo sistema proporcional e um governador e prefeitos e vereadores nas regiões provinciais. Além disso, cada distrito metropolitano tem um conselho eleito pelo voto popular e em cada paróquia um conselho paroquial também escolhido pelos cidadãos. No âmbito legislativo, há eleição apenas para a Assembleia Nacional, ou seja, é um sistema unicameral, composto por 137 membros eleitos em uma lista fechada apresentada pelos partidos.

Existem no país 24 partidos registrados, sendo que há cláusula de desempenho que exige que o partido tenha obtido pelo menos 4% dos votos populares em eleições consecutivas, em

26. COLOMBIA. Artigo 2 da Ley 130 de 1994. *Diario Oficial*, n. 41280, 1994.

27. NEPEDI - UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Sistemas Eleitorais nas Américas**: Um Atlas Jurídico-Institucional (Relatório de Pesquisa do Eixo de Direito Internacional e Política do NEPEDI-UERJ). Rio de Janeiro: NEPEDI-UERJ, 2021.

controle periódico, para manutenção da personalidade jurídica da agremiação. Esse controle é feito pelo Conselho Nacional Eleitoral<sup>28</sup>, cabendo ainda destacar a permissão de candidaturas independentes.

Para além da Constituição, há a *Ley Orgánica Electoral – Código de la Democracia*<sup>29</sup> que trata dos sistemas eleitorais e do funcionamento dos partidos políticos de maneira geral. Os partidos e movimentos, ou suas alianças, podem apresentar candidaturas para as eleições populares, filiados ou não a partido político. Mais uma vez, como nos outros países aqui descritos, identifica-se a consagração da liberdade e autonomia partidária e a previsão de alianças eleitorais com finalidade exclusiva de concorrência em uma eleição, sendo interessante destacar que, conforme a lei:

Art. 308. – Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.<sup>30</sup>

No Equador, os partidos têm caráter nacional e possuem a consagração de sua autonomia partidária (artigo 310) com liberdade de organização dos movimentos políticos em qualquer nível de governo.<sup>31</sup> Para ser chamado de partido, movimento político ou aliança, necessariamente os sujeitos envolvidos devem estar inscritos no Conselho Nacional Eleitoral.

A lei define ainda que, para a formação de uma aliança política (*alianza*), duas ou mais organizações políticas de qualquer tipo (partidos ou movimentos) devem realizar uma união registrada no Conselho Nacional Eleitoral, com estatuto próprio e

28. EQUADOR. Artigo 327 da *Ley Orgánica Electoral – Código de la Democracia*, 2009. **Lexis Finder**, 2009.

29. EQUADOR. *Ley Orgánica Electoral – Código de la Democracia*, 2009. **Lexis Finder**, 2009.

30. EQUADOR. *Ley Orgánica Electoral – Código de la Democracia*, 2009. **Lexis Finder**, 2009.

31. EQUADOR. Artigo 310 da *Ley Orgánica Electoral – Código de la Democracia*, 2009. **Lexis Finder**, 2009.

manutenção de autonomia de todos os partidos integrantes, devendo esse registro estar formalizado até 15 dias antes do início do período de requerimentos de candidaturas para as eleições, caso a aliança queira concorrer naquele pleito.<sup>32</sup> Interessante que, nesse acordo de aliança registrada, devem estar indicados quais os processos eleitorais serão enfrentados pela aliança e quais serão pelos partidos ou movimentos individualmente, assim como o prazo dessa frente ampla.

Igualmente, define a lei os requisitos para fusão de partidos/movimentos políticos que passam então a funcionar como uma única agremiação. Conforme visto, há cláusula de desempenho para manutenção da personalidade jurídica dos partidos, sendo que na lei existem outras situações ainda de extinção das agremiações, como a criação de uma nova organização política, a fusão, por sanções ou pela perda de filiados mínimos para a sustentação do partido.

De maneira próxima ao que acontece com as confederações na Argentina e com a definição de federações partidárias no Brasil, caso os partidos reunidos na aliança feita para o pleito eleitoral decidam ampliar a sua vigência, devem informar ao Conselho Nacional Eleitoral em no máximo 180 dias do final do processo eleitoral.<sup>33</sup> Essa vigência fica a cargo de decisão dos partidos envolvidos ou, caso não haja definição, funcionará até a convocação do próximo processo eleitoral nacional.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É possível identificar que, em razão da própria natureza de formação dos partidos políticos dos países consultados, não haveria como fazer um parâmetro de avaliação exato de existência da figura de federações partidárias em outros países. Contudo, é possível verificar que as frentes amplas e alianças em geral se formam como uma maneira de sobreviver em um sistema que exige um desempenho mínimo, seja para manter sua personalidade jurídica, seja para ter acesso aos fundos eleitorais e tempo

32. EQUADOR. Artigo 325 da Ley Orgánica Electoral – Código de la Democracia, 2009. *Lexis Finder*, 2009.

33. EQUADOR. Artigo 327 da Ley Orgánica Electoral – Código de la Democracia, 2009. *Lexis Finder*, 2009.

de propaganda, bem como se destinam para superar as dificuldades dos sistemas eleitorais em face da representatividade de grupos minoritários.

Há a consagração de grande autonomia partidária para essas alianças, sendo que, de maneira geral, não há prazo fatal para sua dissolução, havendo, em sua grande maioria, definição de normas para o funcionamento de alianças visando à concorrência eleitoral e, em alguns casos, como na Argentina e no Equador, a possibilidade de extensão dessas alianças para outros momentos do processo eleitoral, em proximidade do que veio proposto na criação das federações partidárias no Brasil, em âmbito nacional.

Assim, diante da diversidade de configurações sobre alianças, coligações, federações e confederações, será interessante seguir o caso brasileiro a partir de agora, pois tudo leva a crer que o comportamento partidário será diretamente impactado pelas decisões tomadas na direção da conformação de uma federação. Devido aos seus contornos, quiçá outras problemáticas finalmente possam ser debatidas de forma mais séria após as eleições de 2022, como é o caso dos direitos da oposição nas casas legislativas e a reavaliação das ideologias partidárias disponíveis no “mercado” eleitoral.

#### 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGENTINA. Ley 23.298. Ley organica de los partidos políticos. **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, 1985. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23893/texact.htm>. Acesso em: 09 maio 2022.

CHILE. Ley 18.603. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley nº 18.603, orgánica constitucional de los partidos políticos. **Ministerio Secretaría General de la Presidencia**, 2017. Disponível em: <http://bcn.cl/2fdm>. Acesso em: 09 maio 2022.

CLERICI, Paula. La creciente importancia de las alianzas electorales em um escenario de competência territorializada. El caso Argentino. **Revista SAAP**, v. 9, n. 2, p. 313-341, 2015. Disponível

em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387143598004>. Acesso em: 09 maio 2022.

COLOMBIA. Código Eleitoral Colombiano 2020. **Congreso de la República de Colombia**, 2020. Disponível em: <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2020-12/P.L.E.409-2020C%3B234-2020S%20%28CODIGO%20ELECTORAL%29.docx>. Acesso em: 09 maio 2022.

COLOMBIA. Ley 130 de 1994. Por la cual se dicta el Estuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial**, n. 41280, 1994. Disponível em: <https://www.cne.gov.co/leyes-y-actos-legislativos-cne>. Acesso em: 09 maio 2022.

EQUADOR. Ley Orgánica Electoral – Código de la Democracia, 2009. **Lexis Finder**, 2009. Disponível em: <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2020/02/Ley-Org%C3%A1nica-Electoral-C%C3%B3digo-de-la-Democracia.pdf>. Acesso em: 09 maio 2022.

FLEISCHER, David. A composição e o funcionamento de coligações no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs). **Sistema político brasileiro: Uma introdução**. 3. ed. São Paulo: Unesp/Konrad Adenauer, 2015. p. 271-287.

LAFUENTE, Ángeles; SHORE, Wanda. Hacia um aporte teórico sobre la institucionalización de coaliciones. **Revista Latinoamericana de Política Comparada**, n. 15, p. 155-176, 2019. Disponível em: <http://politicacomparada.com/wp-content/uploads/2019/07/07.%20Shore%20y%20Lafuente.%20Revista%20Latinoamericana%20de%20Política,%20Vol.%2015-155-176.pdf>. Acesso em: 09 maio 2022.

MACHADO, Aline. **Alianças eleitorais**. Casamento com prazo de validade. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MELO, Carlos Ranulfo. Participação, pluralismo e autonomia das lideranças: Partido dos Trabalhadores, Frente Ampla e Partido

Socialista do Chile em perspectiva comparada. **Rev. ciênc. sociais**, v. 64, n. 3, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/tfZZhbCmkDvnqQz9Prw58Mg/?lang=pt>. Acesso em: 09 maio 2022.

NEPEDI - UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Sistemas Eleitorais nas Américas: Um Atlas Jurídico-Institucional** (Relatório de Pesquisa do Eixo de Direito Internacional e Política do NEPEDI-UERJ). Rio de Janeiro: NEPEDI-UERJ, 2021.

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

SANTANO, Ana Claudia. A montanha-russa do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil: algumas considerações sobre o Relatório Parcial n. 3 da Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política (CEPOLITI). **Resenha Eleitoral** – Tribunal Regional Eleitoral De Santa Catarina, v. 21, p. 9-28, 2017.

SCHMITT, Rogério. Os estudos sobre alianças e coligações eleitorais na Ciência Política brasileira. *In*: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (orgs.). **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. São Paulo: Unesp/Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

# Federação de Partidos Políticos no Brasil: impactos sobre o sistema partidário, contexto latino- americano e desafios para as eleições 2022\*

Roberta Maia Gresta e  
Volgane Oliveira Carvalho\*\*

\* Artigo originariamente publicado em: Revista Debates, v. 16, n. 1, jan.-abr. 2022, p. 143–167. Dossiê: **Poder na América Latina**: uma homenagem ao professor Gláucio Soares. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.123330>. Para registro histórico, optou-se por conservar o corpo do artigo em sua versão original, concluída em 07.04.2022. O diálogo com fatos posteriores a essa data foi incorporado em notas de rodapé.

\*\* **GRESTA, Roberta Maia**. Doutora em Direito Político pela UFMG (2019). Mestre em Direito Processual pela PUC-Minas (2014). Servidora da Justiça Eleitoral. Assessora de Ministro do TSE. Coordenadora e professora (PUC-Minas Virtual, Pós-graduação lato sensu, Especialização em Direito Eleitoral, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil). Instrutora colaboradora das Escolas Judiciárias Eleitorais. Coordenadora Acadêmica da ABRADep (de 2016 a 2020). Membro fundadora da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP);

**CARVALHO, Volgane Oliveira**. Doutorando em Políticas Públicas (UFPI, Teresina, Piauí, Brasil). Mestre em Direito pela PUCRS (2015). Servidor da Justiça Eleitoral. Instrutor colaborador das Escolas Judiciárias Eleitorais. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Secretário Geral Adjunto da ABRADep.

**Sumário:**

1. Introdução;
2. Seis etapas para compreender as federações como modelo organizativo da atividade partidária no Brasil;
3. Experiências similares na América Latina;
4. O arranjo eleitoral como fator determinante na definição das federações em 2022;
5. Considerações finais;
6. Referências.

**Resumo:**

O presente artigo tem como tema a federação partidária no Brasil (Lei nº 14.208/2021). A partir da premissa de que partidos políticos adotam comportamentos precipuamente para obter estabilidade organizativa (PANEBIANCO, 2005), serão apresentadas seis etapas nas quais esse objetivo vem se desenvolvendo, desde o contexto de edição da lei até o futuro funcionamento parlamentar. Serão apresentadas, em linhas gerais, as experiências do Uruguai e do Chile, para fins de comparação. Por fim, analisada a distribuição regional da representação, na Câmara dos Deputados, de quatro partidos políticos que anunciaram a intenção de formar federações em 2022, será esboçado o argumento de que fatores eleitorais tendem a influenciar significativamente a decisão sobre a adoção ou não desse modelo associativo. O prognóstico é que os arranjos organizativos para acomodar pretensões de estabilidade de cada agremiação, envolvendo interesses eleitorais mais imediatos, serão decisivos para o êxito da federação.

**Palavras-chave:**

Atuação unificada. Estabilidade organizativa. Modelo de prevalência v. modelo de concorrência. Resolução nº 23.670/2021.

## 1. INTRODUÇÃO

Apresentada como grande novidade nas Eleições 2022, a federação de partidos políticos no Brasil é um desenho em desenvolvimento. Sua instituição pela Lei nº 14.208/2021 veio acompanhada de diversas dúvidas, que vão desde à viabilidade de sua formação até os reais impactos positivos que poderá ter sobre o sistema partidário.

Parte dessas indagações, contudo, parece enviesada pelo que Panebianco (2005) denomina “preconceito sociológico” e “preconceito teleológico”. No primeiro caso, o viés “impede tanto que se represente corretamente as complexas relações entre o partido e seu eleitorado quanto que sejam individuadas as desigualdades específicas inerentes ao agir organizativo como tal”; e, no segundo, as atividades dos partidos políticos são deduzidas a partir de objetivos que lhes são atribuídos *a priori* – “objetivos esses que, segundo o observador, representam a razão de ser” dessas agremiações (PANEBIANCO, 2005, p. 3-11).

De fato, os primeiros debates sobre o modelo instituído pela Lei nº 14.208/2021 estão permeados por tais vieses. No que diz respeito ao aspecto sociológico, tem-se suscitado dúvidas quanto à aptidão da federação para assegurar maior representatividade a ideários políticos dispersos na sociedade, questionando-se sua utilidade. Quanto ao aspecto teleológico, as (já) intensas críticas ao modelo enxergam uma *distorção* no comportamento supostamente esperado dos partidos políticos, uma vez que, alegadamente, as federações dissimulariam o retorno das coligações proporcionais e impediriam a redução numérica de agremiações, fator recorrentemente apontado como necessário à melhoria do sistema.

Sem desmerecer as contribuições que possam ser trazidas por tais abordagens, o presente artigo sugere que as federações sejam analisadas como estratégias organizativas dos partidos políticos, que não pode ser dissociada de interesses eleitorais e das tensões internas que destes decorre. Adota-se, assim, como referencial teórico para o desenvolvimento da exposição, a ideia de que os partidos políticos, ainda que não necessariamente renunciem a seus objetivos oficiais, priorizam estratégias compatíveis com a estabilidade organizativa (PANEBIANCO, 2005).

A primeira parte do artigo será dedicada a apresentar seis etapas em que pode ser dividida a organização de uma

federação partidária no Brasil: (i) previsão legal; (ii) reconhecimento da constitucionalidade do modelo; (iii) regulamentação pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE; (iv) estatuto e programa; (v) funcionamento eleitoral; e (vi) funcionamento parlamentar. Na segunda parte, serão apresentadas, em linhas gerais, duas experiências latino-americanas similares à federação de partidos políticos – Uruguai e Chile – extraindo elementos que permitam iniciar projeções sobre o funcionamento das federações no Brasil. Na última parte do artigo, a partir de dados empíricos relativos à representação na Câmara dos Deputados de quatro partidos políticos que publicamente anunciaram a intenção de formar federações em 2022, será esboçado o argumento de que fatores eleitorais tendem a influenciar significativamente a decisão sobre a adoção ou não desse modelo associativo.

Ao final, será apresentada uma hipótese, a ser submetida a teste no período eleitoral de 2022 e na legislatura de 2023: ainda que seja anunciada para fortalecer projetos políticos afins, a formação das federações no Brasil, seu funcionamento harmônico e seu êxito como instituição politicamente relevante dependerão muito fortemente da aptidão de arranjos organizativos para acomodar as pretensões de estabilidade de cada agremiação, o que passa por compor interesses eleitorais mais imediatos.

## **2. SEIS ETAPAS PARA COMPREENDER AS FEDERAÇÕES COMO MODELO ORGANIZATIVO DA ATIVIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL**

Remonta ao Código Eleitoral de 1932, que pela primeira vez reconheceu juridicamente os partidos políticos (FRANCO, 1948), um período de menos imposições legais à atividade partidária e eleitoral. Naquele momento, partidos formalmente constituídos, grupos despersonalizados de no mínimo 500 eleitores e associações de classe compartilhavam facultades como lançar candidaturas, nomear delegados e fiscalizar o alistamento eleitoral e a votação (Código Eleitoral de 1932, art. 100). Havia, portanto, uma flexibilidade na forma de organização de entes com atuação partidária e eleitoral.

Apenas 5 anos após o Código Eleitoral de 1932 ter se aproximado do fenômeno partidário, “o Direito assume, com exclusividade, a função de regular a existência dos partidos”, e o faz, com o Decreto-Lei nº 37/1937, prevendo a “proibição de

constituição, ‘até a promulgação de lei eleitoral’, de qualquer organização ‘com propósito próximo ou remoto de transformá-la em instrumento de propaganda de ideias políticas’” (GRESTA; FERREIRA; BRACARENSE, 2018, p. 220–221).

A partir daí, quando devolvidos à legalidade, os partidos políticos foram enxergados sob o prisma do “preconceito teleológico”, sendo atrelados à consecução de determinados fins. Nesse sentido, o conceito legal vigente diz que “[o] partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (Lei nº 9.096/1995, art. 1º).

Pairando no ar certa desconfiança sobre atividades partidárias que não sejam precipuamente destinadas a objetivos pré-selecionados pela lei, tornaram-se recorrentes os questionamentos quanto à legitimidade jurídica de arranjos e atos partidários associados à mera sobrevivência das agremiações. Talvez, por isso, o estranhamento provocado pela Lei nº 14.208/2021, cuja redação sucinta abdica da enunciação de escopos para a federação partidária e se concentra em fornecer algumas diretrizes estruturantes.

Porém, é justamente esse desenho que pode permitir ao Direito, 90 anos depois da primeira menção legal aos partidos políticos, contemplar um desenvolvimento um pouco mais espontâneo do fenômeno organizativo partidário. Colocados (e vencidos com razoável êxito) algumas dificuldades iniciais, de caráter formal, para a conformação jurídica do instituto (etapas 1 a 3 infra), será possível acompanhar o modo pelo qual serão concretizadas as federações (etapa 4 infra) e, enfim, como atuarão nas eleições e no parlamento (etapas 5 e 6 infra).

## **2.1 Etapa 1: previsão legal**

Em certa medida, pode-se compreender a edição da Lei nº 14.208/2021 como resultado de uma “articulação dos fins”<sup>1</sup>,

1. Sobre a articulação dos fins, explica Panebianco (2015, p. 32): “A relação entre os objetivos [oficiais] e os comportamentos [organizativos] nunca se rompe totalmente, mas atenua-se: a coerência entre os comportamentos do partido e os seus objetivos oficiais será constantemente reafirmada pelos líderes, mas dentre as muitas estratégias consideradas viáveis para a obtenção

necessária para assegurar a estabilidade organizativa de pequenos partidos.

O projeto de lei do qual derivou o modelo de federação aprovado em 2022 dormitava na Câmara dos Deputados desde 2015, momento muito diverso do atual. Ainda havia coligações proporcionais, financiamento eleitoral de pessoas jurídicas e, como regra geral, a possibilidade de lançamento de candidaturas proporcionais até 150% das vagas em disputa. Por outro lado, não havia Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, destinação obrigatória de recursos públicos para mulheres e pessoas negras e cláusula de desempenho. Apesar disso, a Câmara dos Deputados apressou-se em aprovar o texto sem emendas, evitando com isso seu retorno ao Senado, mas, também, trazendo severas dificuldades de encaixe da federação no atual contexto.

O que levou a essa mobilização, como é notório, foi o empenho de partidos ameaçados pelos efeitos da cláusula de desempenho, que, a partir de 2023, somente assegurará recursos para partidos que obtenham 2% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos ao menos em 1/3 das unidades da Federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma, ou que elejam 11 deputados federais (EC nº 97/2017, art. 3º, parágrafo único, II). Um desempenho mais difícil ser obtido por listas proporcionais “puras”, nas quais não é possível contar com “puxadores de votos” dos partidos maiores de uma coligação.

Nesse sentido, Neisser (2022) indica tratar-se a federação de um *second best* na luta de pequenos partidos por sua sobrevivência, pois “[i]mpossibilitados de manter plena autonomia – o que as coligações proporcionais trariam –, os partidos pequenos concordaram em reduzi-la, ingressando em federações” (NEISSER, 2022, *online*). Em outras palavras, o modelo resulta de uma articulação de fins na qual, para assegurar a estabilidade organizativa, esses partidos se dispuseram a mitigar o discurso de que representariam identidades políticas cuja condução independente seria indispensável para a manutenção de um ambiente democrático e pluripartidário.

No entanto, dada a dissonância entre o contexto de elaboração e de aprovação da lei, apresentam-se desafios à consecução desse objetivo organizativo dos partidos políticos.

---

dos objetivos oficiais serão selecionadas somente aquelas compatíveis com a estabilidade organizativa.”

## 2.2 Etapa 2: Reconhecimento da constitucionalidade do modelo

Pouco depois de editada a Lei nº 14.208/2021, aporou no Supremo Tribunal Federal – STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 7021, questionando a constitucionalidade da federação. Na petição inicial, o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB (2021, p. 22-23) afirmou que a lei: (i) autoriza que se “celebre uma dissimulada coligação nas eleições proporcionais”; (ii) subverte o sistema partidário, “porquanto enfraquece e amesquinha a função precípua dos partidos políticos” de agir como “corpos intermediários essenciais entre o conjunto de eleitores e o estado”; e (iii) permite uma “união de partidos que transferem sua representatividade política para um centro denominado federação”, gerando um efeito que a Constituição, taxativamente, reconheceu à fusão, à incorporação e, excepcionalmente, à coligação majoritária.

O argumento denota os “preconceitos sociológico e teleológico” referidos por Panebianco. Isso porque afirma que a nova estratégia organizativa dos partidos políticos é inconstitucional com base em uma compreensão simplista da atuação de partidos enquanto canalizadores de interesses sociais e na inferência de que, por não ser previsto textualmente da Constituição, o arranjo frustraria finalidades sistêmicas dos partidos políticos.

Esse argumento parece ter sido superado pelo STF, ainda que não proferida decisão de mérito na ação. Isso porque, em 09.02.2022, ao referendar em plenário a decisão liminar proferida pelo relator, Min. Luís Roberto Barroso, o Pleno reconheceu substanciais distinções entre a coligação proporcional e a federação, sobretudo a exigência de duração mínima de 4 anos e o funcionamento parlamentar conjunto dos partidos federados (Lei nº 9.9096/1995, art. 11-A, §§ 1º e 3º, II). No acórdão, consignou-se que a avaliação da conveniência e da oportunidade da inovação, “de natureza política, não cabe ao Poder Judiciário” (STF, 2022).

O STF intercedeu no texto legal de forma pontual, declarando a inconstitucionalidade do prazo legalmente fixado para a formação das federações, que coincidia com a data-limite da celebração de coligações, ou seja, 5 de agosto do ano eleitoral (Lei nº 9.9096/1995, art. 11-A, § 3º, III). Segundo o relator:

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. (STF, 2022)

A previsão legal do prazo para formar federações de fato permite entrever que, ao pensar em estratégias de organização, os partidos políticos brasileiros dificilmente abandonarão uma perspectiva eleitoral. Isso, porém, como acertadamente decidiu o STF, não torna inconstitucional a totalidade do modelo.

Além disso, deve-se lembrar que a versão aprovada do texto da Lei nº 14.208/2021 remonta a 2015, quando ainda existiam coligações proporcionais, o que sugere que o legislador concebeu que se pudesse deixar aos partidos, no momento eleitoral, optar por uma ou outra forma organizativa, conforme desejassem ou não adotar uma vinculação institucional perene – e, não, que a federação tenha surgido para *burlar* o fim das coligações proporcionais.

Mas é certo que, a par das intenções do Congresso de 7 anos atrás, é imprescindível avaliar o encaixe da federação de partidos políticos no contexto normativo vigente. No atual cenário, em que as coligações proporcionais foram excluídas do ordenamento e o STF reiteradamente sinaliza que sua volta seria inconstitucional, não pode a federação ser configurada de modo produzir efeitos similares às coligações. A própria lei, ao dizer que se aplicam às federações as regras eleitorais relativas aos partidos políticos, precisa ser interpretada no sentido de que a isonomia entre os *players* (partidos e federações) deve ser rigorosamente observada, o que abrange a observância do prazo de constituição com vistas à participação nas eleições.

Esse foi o entendimento fixado no referendo da liminar na ADI 7021. Mas o STF fez uma concessão aos apelos dos partidos políticos nesse primeiro momento de experimentação do modelo e permitiu que participem das próximas eleições gerais as federações que sejam devidamente constituídas até 31.05.2022 (STF, 2022).

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.

### **2.3 Etapa 3: regulamentação pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE**

A função regulamentar do TSE é recorrentemente alvo de críticas genéricas que a rotulam como usurpação de atribuições do Poder Legislativo. No entanto – sem desconsiderar a hipótese de eventuais excessos, concretamente verificados, estarem sujeitos a correção por meio de controle de constitucionalidade ou de legalidade –, regulamentar a execução das leis em matéria eleitoral e partidária é um desdobramento necessário da função administrativa da Justiça Eleitoral (governança eleitoral)<sup>2</sup>.

Em relação à matéria partidária, é previsto que “[o] Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei” (Lei nº 9.096/1995, art. 61). No caso específico das federações, uma análise franca leva a concluir que não seria possível torná-las um instituto operacional sem que se editasse uma resolução. Afinal, “a lei aprovada pelo Congresso, com sua econômica redação, deixou em aberto muitos aspectos sem os quais o modelo não será concretamente viável” (GRESTA, 2021, *online*).

A Res.-TSE nº 23.670/2021, editada para suprir essa necessidade, foi construída pelo TSE a partir de aportes das

2. Nesse sentido: “[...] se subsiste função administrativa cometida à Justiça Eleitoral de preparação, organização e realização das eleições, apuração dos resultados e proclamação e diplomação dos eleitos, tem-se na expedição de instruções a formalização de regras sobre o modo de proceder dos órgãos e servidores da Justiça Eleitoral. A diferença da função legislativa, essas instruções não se destinam a criar direitos e deveres para os cidadãos. Ao contrário: o que se concebe, inclusive com vistas a propiciar a fiscalidade dos atos dos agentes públicos que intercedem no processo eleitoral, é a prévia descrição das etapas seguidas para execução da lei.” (GRESTA, 2019, p. 405).

unidades técnicas e diálogo com os partidos políticos, que tiveram parte de suas sugestões acatadas. A norma trata de pontos essenciais, esclarecendo pontos obscuros da lei por meio de interpretação sistêmica quanto aos aspectos organizativos, a compatibilização do instituto com a autonomia partidária e a participação eleitoral. Não há regras sobre a atuação parlamentar, tendo em vista que essa matéria não é de competência da Justiça Eleitoral.

No que diz respeito ao aspecto organizativo, a resolução deixa claro que a forma jurídica é de *associação*, única modalidade do Código Civil aplicável ao modelo. Note-se que não era uma opção abdicar do requisito da aquisição prévia de personalidade jurídica, uma vez que o art. 11-A da Lei nº 9.096/1995 se refere ao registro da federação perante o TSE “após sua constituição”, diz que será ela regida por estatuto e programa próprios e que terá órgão nacional. Todas são características que indicam haver uma pessoa jurídica distinta dos partidos que se reúnem para formá-la. A federação, portanto, é uma *associação de partidos políticos*<sup>3</sup>.

Deferido o registro da federação, passará esta a funcionar “como se fosse uma única agremiação partidária”, mas “[a]ssigura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação” (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, *caput* e §2º). Compatibilizar essas duas disposições exige compreender o conceito de *atuação unificada*, que balizou o equacionamento de importantes questões práticas do funcionamento das federações.

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). Decorre do exercício da autonomia partidária, uma vez que a formação da federação resulta do pacto

3. Essa previsão contrapõe-se à expectativa de algumas agremiações de que fosse mais fácil, no futuro, extinguir o arranjo. Isso, porém, era incompatível com o modelo legal (e que foi considerado constitucional pelo STF), em que a federação se apresenta como organização mais perene, havendo sanções severas para a hipótese de desligamento precoce (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, §4º). Ademais, a personalidade jurídica é necessária do ponto de vista funcional, considerando que será necessário que a federação tenha CNPJ próprio, para que possa movimentar recursos e praticar atos regularmente.

livre entre as agremiações. Ademais, é um desdobramento do caráter nacional da federação. Nesse ponto, cabe salientar que somente diretórios nacionais dos partidos políticos têm legitimidade para deliberar sobre o ingresso em uma federação, inexistindo a possibilidade de que órgãos partidários regionais ou municipais recusem os efeitos da associação de partidos políticos.

Quanto aos efeitos produzidos, coube à Resolução, no silêncio da lei, consignar que “[p]ara fins de aferição da cláusula de desempenho prevista no § 3º do art. 17 da Constituição e no art. 3º da EC nº 97/2017, será considerada a soma da votação e da representação dos partidos que integram a federação” (Res.-TSE nº 23.670/2021, art. 4º, §2º). O impacto ocorrerá sempre em relação à legislatura seguinte em que se formar a federação, de modo que os duodécimos do Fundo Partidário no ano em curso não sejam afetados.

Deve-se distinguir que, apesar de a federação ser considerada para o atingimento da cláusula de desempenho – permitindo, assim, o acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda partidária –, a *distribuição* dos recursos seguirá sendo feita com base na representação de *cada partido*. Os repasses, portanto, serão feitos *aos partidos políticos*, que poderão efetuar gastos em nome da federação. A obrigação de prestar contas também será de cada agremiação, que deverá indicar as despesas realizadas em favor da federação. Todas essas regras são extraídas, por interpretação sistemática, do art. 17, *caput*, II e § 3º da Constituição, que estabelecem deveres e prerrogativas partidários que não foram sequer tangenciados pela Lei nº 14.208/2021.

Observa-se que a autonomia partidária confere contornos ao arranjo organizativo da federação, resultando em um desenho muito distinto da incorporação e da fusão. Nesse sentido, o partido político federado também conserva: (i) nome, sigla e número (com o qual concorrerão seus filiados, embora candidatos lançados pela federação); (ii) seu quadro de filiados; e (iii) a responsabilidade por recolhimentos e sanções que lhe sejam impostos por decisão judicial.

Esclareceu o TSE, ainda, que a federação vigorará por prazo indeterminado. Desse modo, o prazo de 4 anos, por vezes alardeado como de vigência da federação, é apenas o período mínimo pelo qual o partido fica obrigada a nela permanecer para não incorrer em sanções. A norma regulamentar, contudo, permite a

extinção precoce da federação, sem impor penalidades, se motivada pela fusão ou incorporação entre os partidos federados.

## 2.4 Etapa 4: estatuto e programa da federação

A despeito de uma ou outra manifestação no sentido de que a regulamentação do TSE seria responsável por embaraçar a criação de federações<sup>4</sup>, as declarações públicas das lideranças (dirigentes, detentores de cargos eletivos e outros filiados de destaque) denotam que o grande entrave está na dificuldade das agremiações de obter consenso sobre a distribuição de poder dentro da federação.

O principal desafio, reforçando a hipótese suscitada neste artigo, tem sido o desenho dos arranjos organizativos, uma vez que cada partido político tem em vista sua própria concepção de estabilidade, a qual envolve a satisfação de interesses eleitorais mais imediatos. Conforme bem observado por Dantas (2022, *online*), “[a] questão é entender, diante de expressivas diversidades regionais, insegurança de membros das legendas e uma série de dúvidas jurídicas, quem se lançaria em algo assim”.

São o estatuto e o programa da federação que disporão sobre questões sensíveis. Muito há para ser definido acerca da organização da entidade. Temas como composição dos órgãos diretivos, distribuição de poder decisório, obrigações recíprocas entre os partidos integrantes, repasses de recursos e critérios para a composição de listas proporcionais estão submetidos à autonomia partidária, cabendo ao TSE tão somente avaliar a constitucionalidade e a legalidade das regras.

Por exemplo, o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e o REDE, em suas tratativas, aprovaram o que estão denominando “cláusula de infidelidade”, pela qual se comprometem a não punir internamente os filiados que recusarem apoio a candidatos vinculados à federação a ser formada (LIMA, Kevin, 2022, *online*). Segundo anunciado, essa medida se destinaria a trazer conforto a antigos dissidentes do Partido dos Trabalhadores – PT, no caso de a futura federação REDE-PSOL vir a integrar uma

4. Nesse sentido, por exemplo, a afirmação de Gleisi Hoffmann de que “[o] tempo da política não pode se dar por um tempo burocrático da Justiça Eleitoral.” (HAUBERT, 2022, *online*)

coligação majoritária na eleição presidencial, com chapa encabeçada por Luiz Inácio Lula da Silva. À primeira vista, trata-se de renúncia ao exercício do poder disciplinar, mas será necessário avaliar, uma vez redigida a disposição estatutária, se não há confronto com as regras sobre a participação de filiados na propaganda eleitoral em rádio e televisão.

O acordo REDE-PSOL também prevê veto a alianças com partidos da base de apoio do governo federal e a prioridade do REDE para indicar candidatos ao governo do Amapá e do Espírito Santo (DANTAS, 2022). Ilustra-se, com isso, a ampla margem de negociação existente nessa etapa, o que pode resultar em arranjos variados voltados para a acomodação de interesses para as Eleições 2022. Portanto, os estatutos e programas das federações fornecerão importante indicativo dos comportamentos a serem assumidos pelos partidos políticos na busca por sua estabilidade organizativa<sup>5</sup>.

5. No momento em que este artigo foi concluído, em abril de 2022, estava em curso a etapa de negociação entre partidos políticos interessados em formar federações. No final de maio, o TSE aprovou o estatuto de três federações: Federação Brasil da Esperança – FEBRASIL (integrada por PT, PC do B e PV), Federação PSOL REDE e Federação PSDB CIDADANIA. O quantitativo atinge a estimativa máxima que tínhamos, consideradas as propostas trazidas a efetiva negociação entre as legendas. Quanto aos julgamentos, oportuno destacar que o TSE determinou unicamente alteração no caso da FEBRASIL, no inciso IV do art. 22 do Estatuto. A norma regulamenta o processo interno de escolha de candidaturas, iniciada com proposta de cada partido, em cada circunscrição, a ser consolidada e submetida ao órgão de direção nacional da federação. O dispositivo rejeitado dizia que “a convenção eleitoral conjunta da Federação Brasil da Esperança deverá *obrigatoriamente* homologar a decisão da Comissão Executiva Nacional”. O Ministro Alexandre de Moraes destacou que a regra acarretava o esvaziamento da convenção, o que contraria a previsão legal da forma de escolha de candidaturas em cada circunscrição. Votou, assim, por suprimir a palavra “obrigatoriamente”, com vistas a resguardar o exercício da autonomia regional e municipal quanto às deliberações eleitorais (TSE, 2022). A decisão não apenas equaciona adequadamente a tensão entre as instâncias de poder da federação, como também pode servir de importante baliza para apreciação de outras controvérsias, cada vez mais frequentes, relativa à avocação de poderes de órgãos nacionais para homologar ou recusar o resultado de convenções municipais e estaduais. Em geral, invoca-se nessas situações o § 2º do art. 7º da Lei nº 9.504/1997, que permite àqueles órgãos anular convenções que se opuserem “às diretrizes legitimamente estabelecidas pelo órgão de direção nacional, nos termos do respectivo estatuto”. O que, porém, não se tem colocado em questão é que o poder discricionário de aprovar ou rejeitar escolhas locais não é uma “diretriz” - um parâmetro prévio e objetivo de atuação,

## 2.5 Etapa 5: funcionamento eleitoral

Se o principal objetivo da Lei nº 14.208/2021 era compatibilizar a redução de partidos efetivos no Congresso com a sobrevivência de pequenos partidos políticos, não se mostrava necessário, rigorosamente, reconhecer a federação como *player* eleitoral. Seria possível estipular que as federações se formassem após as eleições gerais, com vistas a atuar a partir da legislatura seguinte, de modo que os partidos federados seguiriam lançando seus candidatos a cada pleito. Um desenho como esse certamente aliviaria a maior parte da tensão que se estabelece entre as legendas, no momento em que se escreve este artigo, por conta da necessidade de atrelar as tratativas sobre as federações à antecipação de decisões eleitorais.

Não foi esse, porém, o caminho trilhado. O modelo de federação adotado pela Lei nº 14.208/2021 optou por atribuir funcionamento eleitoral ao instituto, aplicando-se a ele as mesmas regras previstas para os partidos políticos (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, § 8º e Lei nº 9.504/1997, art. 6º-A). Essa previsão gerou desdobramentos em quase todas as instruções do TSE editadas para as eleições (a maioria, hoje, reunida em resoluções permanentes aprovadas em 2019 e atualizadas em 2021). A matéria é amplíssima, cabendo aqui trazer apenas destaques sobre questões que parecem críticas.

A mais central delas diz respeito à atuação unificada. Conforme dito, a federação possui caráter nacional e irradia efeitos em todas as esferas.

Não se deve confundir essa dinâmica com a denominada “verticalização de coligações”, inexistente na atual redação do art. 17 da Constituição. A verticalização supunha um papel ativo dos

---

que baliza a tomada de decisões e permite ao decisor ter ciência se seguiu ou descumpriu o esperado (tal como ocorre se o órgão nacional impõe vedação a coligações com o partido X em um determinado pleito). Além disso, não se pode considerar que esse poder, exercido casuisticamente, seja “legitimamente estabelecido”, uma vez que contraria a norma legal que estabelece que a escolha de candidaturas se faz no âmbito de cada circunscrição. Assim, essas cláusulas gerais de exercício de poder discricionário, longe de compatíveis com a legislação eleitoral, representam medida que atenta contra a democracia interna dos partidos e pode produzir resultados díspares, imprevisíveis, pautados por interesses de ocasião de determinada liderança nacional. Espera-se que, para 2022, a decisão relativa à disposição estatutária da FEBRASIL inspire a discussão sobre o tema.

órgãos partidários regionais, que detinham legitimidade para celebrar coligações, mas teriam leque de alianças possíveis limitado aos partidos que integravam a coligação formada para disputar o cargo de Presidente da República.

Diversamente, a atuação unificada da federação, em todos os níveis, é uma decorrência jurídica do deferimento do seu registro pelo TSE. Automaticamente, naquilo que disser respeito às prerrogativas reconhecidas à federação, o ato de um partido federado passará a ser considerado como praticado em nome daquela – estejam ou não de acordo todos os partidos. E, como as alianças estaduais assumem contornos próprios, por vezes conflitantes com o desenho nacional, certamente surgirão muitos impasses práticos quando adversários locais forem obrigados a atuar em conjunto.

Veja-se, por exemplo, que a federação deverá realizar uma convenção única, para escolha de candidatos e celebração de coligações majoritárias. Será apresentada lista de candidaturas proporcionais em nome da federação. O acesso ao módulo externo do Sistema de Candidaturas - CANDex será feito em nome da federação, por meio de uma chave emitida em nome desta. Ou seja, em caso de divergências que levem os partidos federados A e B a realizarem convenções separadas e reivindicarem legitimidade para apresentar candidaturas, ambos farão uso de uma chave em nome da Federação X, que integram. O sistema interpretará a situação como “dissidência” e a decisão será sobre qual dos pedidos de registro deve ser reputado como validamente apresentado em nome da Federação X.

Um grande desafio a ser enfrentado é diz respeito à composição das listas proporcionais. O número máximo de candidaturas, a partir de 2022, equivale a 100% das cadeiras em disputa, mais um (Lei nº 9.504/1997, art. 10). Ainda se exigirá que o percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas seja observado tanto globalmente na lista quanto nas indicações que cada partido fizer (Res.-TSE nº 23.609/2019, art. 17, § 4º-A). Essa previsão tem por objetivo evitar a concentração de candidaturas femininas em partidos que recebam menos recursos do FEFC, o que teria por efeito uma drástica redução no volume de recursos destinados às mulheres.

## 2.6 Etapa 6: funcionamento parlamentar

Na derradeira etapa em que será testada a aptidão das federações para favorecer a estabilidade organizativa dos partidos políticos, caberá a seus representantes eleitos atuar de forma unificada no Congresso (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, § 1º). Estima-se que nessa fase poderá ser observada a “articulação de fins” a que alude Panebianco (2005, p. 31-32): os “objetivos oficiais” (descritos no programa da federação) seriam “traduzidos em exigências organizativas”, processo no qual, sem que necessariamente se chegue a perder a “identidade coletiva”, os parlamentares terão que conciliar “objetivos implícitos, contraditórios”.

Essa dinâmica deve estar presente, por exemplo, na composição da mesa diretora e das comissões parlamentares, tendo em vista que toda a federação contará como um só partido. Este é um dos fatores que denota que o modelo é mais adequado para a organização de legendas de menor porte, ao passo que pode acarretar uma perda significativa de poder estratégico para partidos maiores.

Decorre do funcionamento parlamentar unificado que o poder disciplinar sobre os eleitos deverá ser exercido pelos partidos federados considerando o estatuto, o programa e as deliberações da federação. Orientações de bancada, por exemplo, serão tomadas na instância suprapartidária, e repassadas pelas legendas, mesmo que vencidas na deliberação, a seus filiados. Qual seria, porém, a sanção imposta ao partido político que assim não fizer, ou que inadvertidamente deixe de punir o parlamentar que descumprir a orientação? A dificuldade de se conceber sanção interna a partido federado que descumprir as diretrizes da federação é, talvez, o flanco mais exposto do modelo criado pela Lei nº 14.208/2021, no que diz respeito ao anunciado objetivo de aprimoramento do sistema partidário.

Diz a lei, ainda, que as normas sobre fidelidade partidária se aplicam às federações e que “perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra federação” (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, §§ 1º e 9º). Se não há vínculo direto entre os filiados e a federação (associação *de partidos*), qual terá sido o alcance pretendido? Aqui, é preciso relembrar que esse texto foi redigido em 2015 – mesmo ano em que a Lei nº 13.165, ao introduzir o art. 22-A na Lei nº 9.096/1995, trouxe para o corpo da Lei dos Partidos Políticos a

previsão de que “[p]erderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliou, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito”. Desse modo, tudo indica que apenas se quis guardar o paralelismo ao se tratar das federações.

Anote-se, por derradeiro, que todas essas questões não estão adstritas ao âmbito federal. Os problemas se replicam nas Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores. E, quanto a estas, fica uma última indagação: se a lei estabelece que a atuação unificada ocorre *a partir do registro da federação perante o TSE*, estarão as composições de mesas e comissões sujeitas a imediato reajuste para refletir as federações criadas até 31.05.2022?<sup>6</sup>

### 3. EXPERIÊNCIAS SIMILARES NA AMÉRICA LATINA

As federações partidárias, ou figuras juridicamente assemelhadas que adotam outra nomenclatura, não constituem uma novidade no cenário político latino-americano. Os defensores da introdução de tal instituto no ordenamento jurídico brasileiro, aliás, utilizaram, muitas vezes, como argumento favorável à ideia, o sucesso da experiência com federações partidárias em países vizinhos. Nesta seção, serão destacados os modelos do Uruguai e do Chile, com base nos quais se reafirmará o impacto das particularidades da conformação jurídica dada à federação de partidos políticos no Brasil.

O case mais consolidado do agrupamento de legendas partidárias em um modelo federativo é o do Uruguai. O modelo uruguaio permite a reunião de partidos em uma coalizão que pode participar de eleições lançando candidatas conjuntamente e que comporão bancadas com atuação estável nos

6. Foi somente em julho de 2022 que o alerta feito neste artigo quanto aos impactos imediatos das federações nas casas legislativas entrou no horizonte das preocupações dos partidos não federados. No dia 13 daquele mês, a deputada Celina Leão (PP-DF) e o deputado Bibó Nunes (PL-RS) apresentaram à Mesa da Câmara dos Deputados uma questão de ordem a fim de que seja imposto o funcionamento parlamentar conjunto às federações. Conforme noticiado no site da Casa Legislativa, a decisão pode afetar “requerimentos procedimentais, destaques de bancada, orientações de bancada, tempo de comunicação de liderança, fusão de estruturas, redistribuição de sedes das lideranças, cargos em lideranças e comissões” (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2022). Até o fechamento desta versão do artigo, a questão de ordem ainda não havia sido decidida.

parlamentos. Para todas as finalidades a coalização atuará como uma única agremiação.

Ademais, a adesão à coalização não é permitida apenas às legendas partidárias. Admite-se o ingresso de movimentos sociais e políticos e, também, de eleitores, autonomamente. Esse modelo se aproxima mais da ideia de que o resultado da coalização é um verdadeiro partido político.

O *Frente Amplio* é o exemplo de maior estabilidade de coalizações uruguaias, tendo sido constituída em 05.02.1971. Segundo seu estatuto:

El Frente Amplio, fuerza política de cambio y justicia social, creación histórica permanente del pueblo uruguayo, de concepción nacional, progresista, democrática, popular, antioligárquica y antiimperialista, se integra por todos aquellos sectores políticos y ciudadanos que adhieren a los principios y objetivos establecidos en la Declaración Constitutiva del 5 de febrero de 1971, en las Bases Programáticas y en el Acuerdo Político, conformando una organización con el carácter de coalición-movimiento y que se comprometen al mantenimiento y defensa de la unidad, al respeto recíproco de la pluralidad ideológica y al acatamiento de las resoluciones tomadas por los organismos pertinentes según lo estipulado por el presente Estatuto. El mismo está abierto a la incorporación de otras organizaciones políticas y de los ciudadanos que comparten su misma concepción. (FRENTE AMPLIO, 2022, *on line*)

A coalização rege-se, como no modelo brasileiro, por um estatuto que trata dos temas de interesse dos seus componentes estabelecendo especialmente: sistema e órgãos de decisão, divisão e estruturação interna e processo de escolha dos candidatos. Dentre as estruturas internas vale destacar a presença de um Tribunal de Conduta Política que funciona como verdadeiro Tribunal de Ética e se destina a analisar as condutas de membros do *Frente Amplio* (FRENTE AMPLIO, 2022).

O estatuto do *Frente Amplio* reconhece a identidade individual de cada uma das 34 entidades (movimentos ou partidos políticos)<sup>7</sup> que a compõem, o que confirma a ideia base de que não se trata de uma legenda autônoma, mas sim, de uma

7. O *Frente Amplio* é composta pelos seguintes movimentos e partidos políticos:

figura jurídica especial que reúne diferentes de organismos de natureza política sob uma mesma denominação para que tenham maior sucesso eleitoral e possam atuar no Executivo e no Legislativo com mais desenvoltura e força.

Analisando a história do *Frente Amplio* cabe reconhecer que a sua existência estável, contínua e seguindo basicamente a mesma estruturação, demonstra o sucesso do modelo uruguaio de federações. Atualmente, ocupam 10 cadeiras no *Parlasul* (o Uruguai dispõe de 18 assentos), possuem 42 deputados (a Câmara é formada por 99 assentos), 13 senadores (o Senado é formado por 30 assentos), administram 3 das 19 Intendências e 32 dos 125 municípios.

Ainda no Uruguai, em 2019 formou-se outra coalizão, desta feita integrada por partidos localizados mais à direita no espectro político, que nasceu com o objetivo de garantir a eleição de um presidente que não integrasse o *Frente Amplio*.

O movimento foi chamado de *Coalición Multicolor* e reuniu 5 entidades<sup>8</sup>. Na prática, contudo, funcionou como verdadeira coligação para favorecer a eleição do Presidente Luis Alberto Lacalle Pou, tendo em vista que após o pleito dissolveu-se e os partidos que a compunham passaram a atuar de modo independente, sendo impossível, nesse cenário, falar da existência de bancadas da *Coalición Multicolor*. Ademais, o próprio presidente se apresenta como membro do *Partido Nacional* e não da coalizão.

O Chile, por seu turno, desenvolve um modelo um pouco diferente do arranjo uruguaio. É perfeitamente possível na estrutura chilena a formação de coalizões estáveis para o exercício do governo e de funções legislativas em atuação conjunta como se

*Asamblea Uruguay, Baluarte Progresista, Banderas de Liber, Casa Grande, Claveles Rojos, Compromiso Frenteamplista, Confluencia Frenteamplista, Corriente 78, Corriente de Accion y Pensamiento-Libertad, Corriente de Izquierda, Corriente Popular, Corriente Progresista Independiente, Corriente Unidad Frenteamplista (CUF), Frente Izquierda de Liberacion (FIDEL), Fuerza Renovadora, Grupo Pais, Ir -Izquierda con un Nuevo Sentido, Izquierda Abierta, Izquierda en marcha, Liga Federal Frenteamplista, Movimiento 20 de Mayo, Movimiento Cambio Frenteamplista, Movimiento de Participacion Popular (MPP), Movimiento Popular Frenteamplista (MPF), Movimiento Socialista, Nuevo Espacio, Partdo Socialista de Uruguay, Partido Comunista de Uruguay, Partido de la Seguridad Social, Partido Democra Cristiano, Partido Obrero Revolucionario, Partido por la Victoria del Pueblo, Partido Socialista de los Trabajadores e Vertiente Artiguista.*

8. A *Coalición Multicolor* foi composta pelo *Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente* e *Partido da Gente*.

todos formassem apenas uma legenda. Esse núcleo essencial se repete nas experiências do Uruguai e do Brasil.

Contudo, no Chile é possível que a coalizão seja integrada, inclusive, por coalizões menores. Essa ideia seria o equivalente a uma federação de federações, que reuniria, ao menos em tese, um número maior de apoiadores e exigiria uma afinidade ideológica mais sólida.

Entre as lições que o modelo chileno apresenta, algo observável nas entrelinhas é que, ao fim e ao cabo, existe uma quantidade pequena de verdadeiras ideologias e distinções programáticas. As diferenciações entre os partidos políticos acabam podendo ser reduzidas a pontos específicos e restritos do programa das legendas e aos interesses políticos, especialmente, interesses locais.

O primeiro exemplo que se pode buscar no país andino é aquele da *Concertación de Partidos por la Democracia*, ou simplesmente *Concertación*. Criada em 1988, permaneceu ativa até 2013, quando ocorreu sua dissolução, e neste período administrou o país em 4 oportunidades, nos governos de Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) e Michelle Bachelet (2006-2010). A *Concertación*, durante todo o seu período de existência, foi formada por diferentes partidos políticos e sempre atuou como uma força única no governo e no parlamento (CHILE, BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, 2022).

No cenário mais recente, merece ser analisada no Chile a coalizão *Apruebo Dignidad*, responsável pela eleição do atual presidente do país, Gabriel Boric. O *Apruebo Dignidad* possui uma composição muito diversificada englobando partidos políticos, outras coalizões e movimentos políticos<sup>9</sup>.

A formação de coalizões é especialmente importante para os movimentos políticos despersonalizados que, ainda que obtivessem sucesso eleitoral, teriam enorme dificuldade de atuação parlamentar de forma isolada e sem suporte de uma bancada.

O *Apruebo Dignidad* conseguiu, nas eleições de 2021, eleger, além do Presidente da República, 37 deputados (a Câmara

9. O *Apruebo Dignidad* é composto pelos seguintes partidos: *Convergencia Social*, *Revolución Democrática* e *Comunes* (que formam a coalização Frente Amplio), *Partido Comunista* e *Federación Regionalista Verde Social* (que formam a coalização Chile Digno, bverde y Soberano); bem como pelos seguintes movimentos políticos: *Fuerza Común*, *Movimiento Unir*, *Acción Humanista*, *Izquierda Cristiana de Chile* e *Izquierda Libertaria*.

é formada por 155 assentos) e 4 senadores (o Senado é formado por 50 assentos).

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, tais como a necessidade de diminuir o número de agremiações nos parlamentos, a busca pela redução do número de legendas e a criação de mecanismos que possam resguardar partidos históricos e verdadeiramente ideológicos.

Por outro lado, a tradição brasileira, bem mais formalista, limita a potencialidade das federações de congregar entidades e movimentos políticos distintos dos partidos. Além disso, ao se projetar sobre um estado federativo extremamente complexo – no qual se sobrepõem governo e órgãos legislativos em âmbito nacional, estadual e municipal – 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.

#### **4. O ARRANJO ELEITORAL COMO FATOR DETERMINANTE NA DEFINIÇÃO DAS FEDERAÇÕES EM 2022**

A formação de federações partidárias, tal como tem sido divulgado em diferentes ambientes e meios de comunicação, gerará como efeito, jurídica e politicamente relevante, a possibilidade de sucesso no atingimento dos parâmetros fixados como cláusula de desempenho pela EC nº 97/2017. O êxito em suplantar tais barreiras implicará na possibilidade de gozo irrestrito de todos os direitos assegurados pela legislação às legendas partidárias, notadamente o acesso pleno aos vultosos recursos do fundo partidário e ao precioso tempo de propaganda eleitoral no rádio e televisão e, conseqüentemente, na sobrevivência na dispersa arena eleitoral brasileira.

À guisa de obter tais louros, moeda preciosa para qualquer partido político, as agremiações que possuem alguma afinidade no espectro político e compartilham a dificuldade de produzir bancadas expressivas, principalmente na Câmara dos Deputados, poderiam buscar a constituição de federações, o que resultaria no alcance de benefícios mútuos, como referido.

A realidade que se avizinha, entretanto, não é tão cartesiana como pode parecer a um observador apressado. Nesse cenário, cabe investigar se a necessidade de reunião de forças com o objetivo de garantir o sucesso na batalha contra os padrões de desempenho eleitoral previsto na Constituição Federal servirá como motor com força propulsora suficiente para impulsionar definitivamente a criação de federações partidárias.

Em outras palavras: a necessidade de sobrevivência e a afinidade ideológica serão fatores necessários e suficientes para a construção de arranjos federativos de longo prazo desenhados pela legislação? A análise do cenário político-partidário brasileiro fornece informações importantes que ajudam a tecer conjecturas relevantes relacionadas a esta pergunta.

O primeiro elemento que deve ser levado em conta é que, apesar de a federação partidária ser uma união de legendas com propósitos comuns que poderá eventualmente resultar na fusão ou incorporação de partidos e na redução da quantidade de agremiações no teatro político nacional, a ideia de ceder privilégios, forças e poderes é refutada quase à unanimidade pelos interessados.

Na realidade, parece que há um certo *mis-en-scène*, em que muitos desejam federar-se, conquanto isso não implique na necessidade de realizar qualquer concessão relevante. A criação de um grupo em que só existem avanços e não há recuos, significa, na prática, a impossibilidade de realizar um alinhamento verdadeiro de interesses e expectativas.

Nesse cenário, o modelo de federação partidária que poderá ser exitoso no Brasil repetirá, de modo informal e não intencional, um modelo que se aproxima do sistema alemão. Naquele país é possível a formação de federações partidárias (chamadas de “União”), para atuação parlamentar unificada, desde que os partidos que a compõem não concorram nos mesmos estados da federação. Note-se que, nesse modelo, são os partidos, e não as federações, que lançam candidaturas. O legislador alemão pretende, então, evitar a existência de competição *interna corporis* na federação partidária, fazendo com que, na prática a atuação federada seja restrita à dinâmica parlamentar (SCHOLESS, 2017).

No caso alemão, o exemplo mais vivo do sucesso alcançado pelo modelo é hegemonia parlamentar da CDU e do CSU, partidos que possuem um ideário muito parecido e formam uma União há mais de 60 anos. A vinculação entre ambos é tão vigorosa que são chamados de “partido-ônibus”. A distinção mais

notável de ambos é que a CSU atua apenas na Baviera e a CDU nos outros 15 estados alemães (SCHOLESS, 2017).

É dizer, as federações, no Brasil, terão maior chance de sucesso, se organizadas de forma a congregar as agremiações partidárias que possuem forças locais não conflitantes (modelo de *prevalência* de uma das legendas). É como se, para o êxito do acordo, fosse necessário reunir apenas partidos regionais – figura que formalmente não existe no Direito brasileiro, mas muito fácil de ser identificada na práxis política, dada a difusão da força eleitoral das legendas e a quantidade rarefeita de partidos que possuem representação relevante homoganeamente distribuída pelos diferentes entes federativos.

Esse arranjo possui ampla viabilidade, porque não implicará na necessidade de cessão de poderes, na desistência de candidaturas e, no limite, na perda de cadeiras no parlamento. Torna-se um contrato de adesão em que todos ganham e, verdadeiramente, passam a somar forças em busca de uma colheita eleitoral mais próspera.

Para fins de conferir subsídios à hipótese, propõe-se a análise da força de diferentes legendas através da verificação da sua representação, na Câmara dos Deputados, distribuída por Unidade da Federação. Serão utilizados como base de informação os resultados que emergiram das urnas nas Eleições 2018 e constam dos repositórios oficiais do TSE. Assim, será possível visualizar a possibilidade de convergência de interesses das agremiações e, conseqüentemente, mensurar as chances de sucesso de uma possível federação partidária.

Importante assentar, ainda, que a análise da representação parlamentar como critério definidor da força de cada legenda nas diferentes Unidades da Federação deve levar em conta o tamanho das bancadas de cada um destes entes federativos. Nesse sentido, é possível considerar que haverá uma competição direta de caráter predatório entre as legendas (modelo de *concorrência*) nos estados em que o número de parlamentares seja inferior a 30, ou seja, em 22 Unidades da Federação. Isso porque nesses casos a quantidade de assentos em disputa estimula a dispersão dos votos aumentando proporcionalmente o Quociente Eleitoral e diminuindo a possibilidade de uma única legenda amealhar muitas cadeiras.

Assim, a união de forças não resultará em um fratricídio apenas nos casos do Paraná (30 cadeiras), Rio Grande do Sul



Como se observa, PSDB e Cidadania possuem representações formais em 20 Unidades da Federação. O PSDB possui parlamentares em 13 estados, o Cidadania em 4 estados e no Distrito Federal e as duas legendas compartilham assentos em São Paulo e Santa Catarina. Os partidos só possuem uma competição acirrada em Santa Catarina, que possui 16 assentos na Câmara dos Deputados. Em São Paulo, onde 70 cadeiras estão em disputa, a soma de forças tende a ser benéfica para ambos, com o aumento da possibilidade de conquista de um número maior de assentos pela federação partidária.

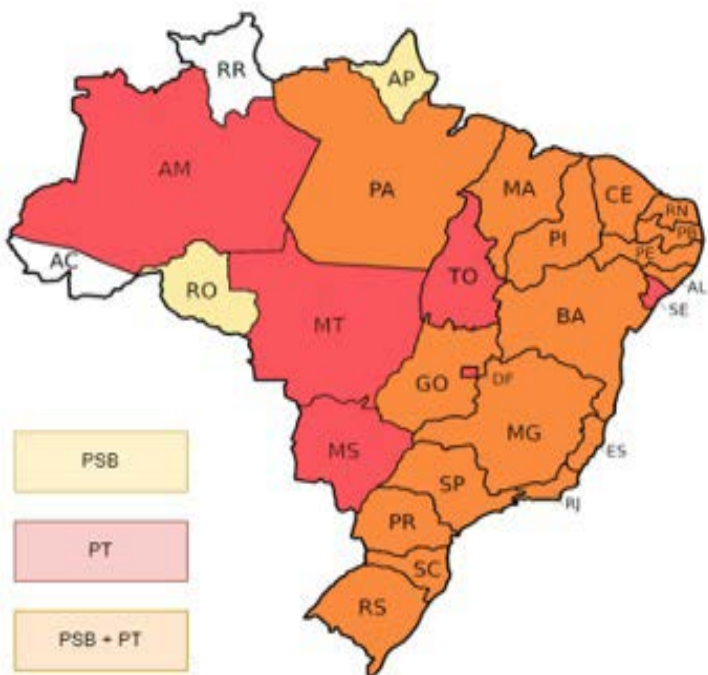
Nesse exemplo, pode-se afirmar, para os fins da presente análise, que as duas legendas se apresentam como “partidos regionais”, possuindo sua força eleitoral concentrada em regiões distribuídas pelo país (modelo de *prevalência*), motivo pelo qual, na maioria dos casos, não se exigirá a cessão de poder para a construção de uma federação partidária.

Situação bastante diversa pode ser verificada na Imagem 2, que bem ilustra o modelo de *concorrência*. Nela, está representada a distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados, considerando os resultados que emergiram das urnas em 2018, pertencentes ao PT e o Partido Socialista Brasileiro – PSB, partidos que chegaram a discutir a formação de uma federação (MENDES, LAGO, 2022).

A Imagem 2 demonstra a existência de um enorme espaço de intersecção da representatividade de PT e PSB (modelo de *concorrência*), o que potencialmente produziria conflitos internos em uma possível federação formada por ambos. As duas agremiações somadas possuem representantes em 25 Unidades da Federação. O PT está de forma independente em 5 estados e no Distrito Federal enquanto o PSB aparece isoladamente em 2 estados. Por outro lado, as legendas competem diretamente em 17 estados.

Essa concorrência está presente nos 6 estados com maior representação na Câmara dos Deputados, o que, como referido, não consistiria em obstáculo real para a formação de uma federação partidária, dada a possibilidade de compartilhamento verdadeiro de forças e resultados eleitorais mais positivos do que as disputas apartadas.

Por outro lado, a presença comum com força efetiva em outros 11 estados de menor densidade eleitoral, transformando os membros dos partidos em contendores e, não, em companheiros



**Imagem 2.** Correlação de forças PT e PSB: prevalência ou concorrência em cada Unidade da Federação, considerando os Deputados Federais eleitos em 2018.  
**Fonte:** Elaborado pelos autores. Dados extraídos do site do TSE, 2022.

de chapa praticamente inviabiliza a constituição de uma federação encabeçada pelas duas legendas.

Não sem surpresa, o PSB tornou pública a decisão de não integrar federação com o PT, admitindo explicitamente as dificuldades de composição eleitoral e o receio do esvaziamento da força política daquela legenda caso o acordo fosse firmado (LIMA, Bernardo, 2022). Ainda que possa haver recuo nessa decisão, as dificuldades que a ela conduziram estarão latentes.

A análise desses dados permite sustentar, como hipótese, que os interesses locais e a necessidade de manter o *status quo* (no modelo de *prevalência*) e evitar a perda de poder (no modelo de *concorrência*) constituem elementos que podem ser tão ou mais primordiais e determinantes para a decisão de diferentes

legendas em federar-se que a preocupação com a afinidade ideológica e o alinhamento dos programas partidários<sup>10</sup>.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou apresentar os desafios para o êxito da federação de partidos políticos para promover estabilidade organizativa, objetivo que se considera primordialmente buscado pelas agremiações com a aprovação do modelo previsto na Lei nº 14.208/2021. Trata-se efetivamente de uma *associação de partidos políticos*, com atuação unificada em todos os níveis. Comparado com modelos similares adotados no Uruguai e no Chile, há maior formalidade, devendo-se observar que o arranjo é disponibilizado exclusivamente a partidos políticos.

Dividiu-se em seis etapas o percurso a ser trilhado até a plena eficácia organizativa da federação. Até a conclusão deste artigo, três dessas etapas haviam sido concluídas, estando em curso a fase de negociações para a aprovação de estatutos. Projeta-se que os acordos tenderão a fluir com maior facilidade entre partidos cuja distribuição relativa de poder observe o modelo de *prevalência*, ao passo que haverá maiores impasses se aquela distribuição se der mais intensamente em um modelo de *concorrência*.

A partir de 31.05.2022, quando estará apresentado o quadro de federações efetivamente formadas, será possível acompanhar a atuação eleitoral e parlamentar das agremiações envolvidas, de modo a avaliar se a federação será um modelo exitoso para conferir estabilidade organizativa aos partidos políticos, bem como a natureza e a intensidade da articulação de fins que adotarão.

Não se descarta que ajustes na estrutura partidária nacional e a construção de estruturas congressuais que simplifiquem as relações de poder entre o parlamento e o Poder Executivo sejam efeitos possíveis da implementação do modelo. Porém, aposta-se que o potencial de acomodação de interesses eleitorais será o fator decisivo para a formação e adequado funcionamento das federações.

10. As projeções feitas com base na hipótese suscitada neste artigo foram corroboradas. O PSDB e o CIDADANIA formaram a Federação que leva seus nomes, havendo o estatuto respectivo sido aprovado em sessão de julgamento do TSE em 26.05.2022. Já o PSB ficou de fora da FEBRASIL, que congregou o PT, o PC do B e o PV.

## 6. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Deputados questionam funcionamento de partidos que formaram federações**. 13 jul. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/897524-deputados-questionam-funcionamento-de-partidos-que-formaram-federacoes>. Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Decreta o Código Eleitoral. Rio de Janeiro, 24 fev. 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: 27 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **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. Brasília, 4 out. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm). Acesso em: 21 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **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, 19 set. 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em: 21 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, 30 set. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: 21 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7021**. Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Referendo da decisão liminar em: 9 fev 2022 (sem publicação). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6293255>. Acesso em: 24 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. Brasília, 18 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 23.670, de 14 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre as federações de partidos políticos. Brasília, 14 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: 20 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Registro de Federação Partidária nº 0600228-48.2022/DF.** Requerente: Federação Brasil da Esperança (FEBRASIL). Rel. Min. Sérgio Silveira Banhos. Julgado em: 24 maio 2022. Publicado em: DJE, 09 jun. 2022.

CHILE. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. **Partidos, movimientos y coaliciones:** Conertación de Partidos por la Demcoracia. Disponível em: <[https://www.bcn.cl/historiapolitica/partidos\\_politicos/wiki/Concertaci%C3%B3n\\_de\\_Partidos\\_por\\_la\\_Democracia](https://www.bcn.cl/historiapolitica/partidos_politicos/wiki/Concertaci%C3%B3n_de_Partidos_por_la_Democracia)>. Acesso em: 27 mar. 2022.

DANTAS, Humberto. Federações partidárias: o que sabemos, calculamos e desconhecemos. **Brasil em foco**, [s. l.], n. 2, 2022.

FERREIRA, Flávio. Cidadania decide se unir ao PSDB em federação partidária: Diretório Nacional da legenda realizou votação que incluía também PDT e Podemos. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 19 de fev. 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/02/cidadania-decide-se-unir-ao-psdb-em-federacao-partidaria.shtml?origin=uol>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria do partido político no direito constitucional brasileiro.** [S. l.: s. n.], 1948.

FRENTE AMPLIO. **Estatuto 2011 com con modificaciones propuestas por el Plenario Nacional del 12.06.21 y ratificadas en el VII Congreso Ordinario “5 de febrero de 1971 – 50 años de**

**unidad**". Santiago, 2021. Disponível em: <<https://www.frenteamplo.uy/documentos-institucionales/item/37-estatutos>>. Acesso em: 26 mar. 2022.

GRESTA, Roberta Maia; FERREIRA, Lara Marina; BRACARENSE, Mariana Sousa. Parâmetros de legitimidade da atuação dos partidos políticos no processo jurisdicional eleitoral. *In*: GUERRA, Arthur Magno e Silva; BARACHO JÚNIOR, José Alfredo; BERNARDES, Flávio Couto (org.). **Direito eleitoral: 30 anos de democracia**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 213–245.

GRESTA, Roberta Maia. Federação de partidos políticos: o que muda para 2022? **Opinião UOL**, 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/abradep/2021/12/15/federacao-de-partidos-politicos-o-que-muda-para-2022.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2022.

GRESTA, Roberta Maia. Teoria do processo eleitoral democrático: a formação dos mandatos eletivos a partir da perspectiva da cidadania. 2019. 501 f. Tese (Doutorado em Direito Político) - Programa de Pós-Graduação em Direito Político, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

HAUBERT, Mariana. Partidos pedirão mais prazo ao TSE para formar federação. **Poder 360**. 20 jan. 2022. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/eleicoes/partidos-pedirao-mais-prazo-ao-tse-para-formar-federacao/>>. Acesso em: 27 mar 2022.

LEYTON, Juan Carlos Gómez. Chile: El talón de Aquiles del presidente Boric y del gobierno de Apruebo Dignidad. **Instituto de Estudios Latino-Americanos**. Florianópolis, 14 mar. 2022. Disponível em: <<https://iela.ufsc.br/noticia/chile-el-talon-de-aquiles-del-presidente-boric-y-del-gobierno-de-apruebo-dignidad>>. Acesso: 27 mar. 2022.

LIMA, Bernardo. Eleições 2022: PSB desiste de acordo e federação fica entre PT, PV e PC do B. Mesmo sem federação, o PSB deve apoiar o PT em forma de coligação. **Correio Braziliense**. Brasília, 09 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/03/4991788-eleicoes-2022-ps>>

b-desiste-de-federacao-com-pt-pv-e-pcdob.html>. Acesso em: 24 mar. 2022.

LIMA, Kevin. Psol dá passo para federação com Rede e aprova cláusula que permite ‘infidelidade’ nas eleições. **G1**, Brasília, 30 mar. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/03/30/psol-da-passo-para-federacao-com-rede-e-aprova-clausula-que-permite-infidelidade-nas-eleicoes.ghtml>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

MENDES, Sandy; LAGO, Rudolfo. PT e PSB ainda decidem sobre impasses para definir federação. **Congresso em foco**. Brasília, 29 jan. 2022. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/pt-e-psb-ainda-decidem-sobre-impasses-para-definir-federacao/>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

NEISSER, Fernando Gaspar. O STF e as especulações sobre o futuro das federações partidárias. **Boletim ABRADep**, n. 3, 2022. Disponível em: <<https://abradep.org/producao-academica/boletim-abradep/>>. Acesso em: 5 abr. 2022.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido**: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO. **Petição inicial na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7021**. Ajuizada em: 4 nov 2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6293255>>. Acesso em: 24 mar. 2022.

SCHOLESS, Alexandre. Zeitgeist: as diferenças entre CDU e CSU. **Deutsche Welle**. Bonn. 2 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/zeitgeist-as-diferen%C3%A7as-entre-cdu-e-csu/a-36981559>>. Acesso em: 24 mar. 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 denuncia, 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 novos 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 passar.

Como se pôde observar, o livro reúne olhares complementares, que se voltam 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.

Entretantes, 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 novos 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

