

FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS: DA GÊNESE LEGISLATIVA À RATIFICAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE

Manuella da Silva Nonô⁶⁰

1. Introdução

A proliferação de partidos políticos no Brasil é assunto que tem repetidamente ocupado a pauta política, tendo em vista a subsistência das legendas com verbas públicas e as dificuldades que seu número cria para a governabilidade.

Com vistas a um possível enxugamento de tais quadros, com a preservação da pluralidade partidária e das minorias, após muitos debates, o Congresso aprovou, em 2017, emenda constitucional que estabeleceu uma cláusula de desempenho gradativa a ser aplicada a partir das eleições de 2018, condicionando a ela o acesso dos partidos ao fundo partidário e ao tempo de propaganda no rádio e televisão, e extinguiu, também, as coligações em eleições proporcionais.

Com o objetivo de amparar legendas que poderiam ser extintas e/ou forçadas a fusões precoces que lhes amputariam a identidade, foi criada, por legislação ordinária, a possibilidade de uniões temporárias, em âmbito nacional, entre partidos políticos com alguma afinidade ideológica, que disputariam as eleições e atuariam em conjunto, como uma única agremiação, por, no mínimo, quatro anos.

O instituto das federações partidárias, criado pela Lei nº 14.208/2021, teve sua constitucionalidade questionada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e confirmada no mês de fevereiro de 2022 pelo Supremo Tribunal Federal.

Será, pois, plenamente aplicado nas eleições gerais deste ano de 2022, motivo pelo qual este artigo se propõe a esmiuçá-lo.

2. Noções preliminares

O *caput* do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil proclama que ela é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político”. Seu parágrafo único aduz que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Nas palavras de Mezzaroba (2006, p. 261-262), a Carta Constitucional de 1988 consigna, assim, o instituto da representação política como recurso no processo de formação da vontade política do povo.

Na impossibilidade de as pessoas se autogovernarem nas sociedades complexas, a atualidade vê o regime político-jurídico democrático como sendo um “método” por meio do qual as elites governantes são escolhidas para governar por determinado período de tempo. A ideia de democracia como valor jurídico permanece, mas sua aplicação é vista muito mais como um método, ou seja, como “regras do jogo” que, sendo conhecidas e aceitas por todos os envolvidos, legitimam o sistema. (DA SILVA e SILVA, 2016, p. 19).

Bobbio (2000, p. 457- 458) parte da etimologia da palavra e aponta significado duplo para a representação: *rappresentanza* (agir em nome e por conta de outrem), e *rappresentazione* (reproduzir, espelhar ou refletir). Para o autor, os dois significados “são continuamente sobrepostos e confundidos, ainda que inconscientemente, de modo que se diz que o Parlamento representa o país tanto no sentido de que os seus membros agem em nome e por conta dos eleitores, quanto no sentido de que o reproduz, o espelha, o representa, o reflete”.

O “Estado representativo”, a partir de meados do século XIX, passa a ser aquele em que existe um órgão decisório que representa, por intermédio de seus membros, as diversas tendências e grupos de interesse. A representação implica não só a participação indireta dos cidadãos na gestão da coisa pública, mas também a possibilidade de controle do poder político (MAURANO, 2007).

A representação política é entendida por Maurízzio Cotta (2004, p. 1102) como a “possibilidade de controlar o poder político, atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder”, e é claro que, quanto mais fragmentada a sociedade, mais fragilizada a representação.

Um dos questionamentos mais frequentes relativos à democracia contemporânea diz respeito à sua capacidade de representar de fato o cidadão, sobretudo em um país como o Brasil, em que, a despeito do voto obrigatório, há relevante abstenção eleitoral e elevado número de votos brancos e nulos, além de alta volatilidade eleitoral (mudança na escolha do eleitor a cada eleição) e grande descrença na classe e nos partidos políticos.

O Estado democrático de direito surgido na segunda metade do século XX se fundamenta em uma democracia partidária instituída já em meados do século XIX.

Os partidos políticos, instituição representativa por excelência dos cidadãos, são elementos fundamentais para a existência do regime político-jurídico democrático, eis que detêm o monopólio de apresentação de candidaturas, não sendo permitidas candidaturas avulsas.

A adoção constitucional do sistema eleitoral proporcional busca garantir, no Legislativo (à exceção do Senado Federal), a fidelidade da representação à pluralidade de ideias existentes na sociedade, equacionando numericamente os votos dos eleitores com a representação parlamentar. Nas palavras de Rodrigo Zilio (2014, p. 51), tal sistema visa distribuir a representação em conformidade com a densidade eleitoral de cada partido.

O sistema eleitoral praticado no Brasil (proporcional de lista aberta com votação uninominal) é praticamente o mesmo desde a Constituição de 1946. Aras (2006, p. 124-125) observa que “se, por um lado, o sistema proporcional possui a vantagem de abrir espaço para a representação das minorias, por outro revela a desvantagem de originar uma tendência à proliferação de partidos”. Com efeito, salvo o período do regime militar, em que controlado artificialmente o número de partidos, a proliferação se concretizou, chegando em 2022 a 33 partidos registrados e 86 na fila para registro, dos quais 19 ainda com prazo para coleta de assinaturas; 27 em funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados e 15 no Senado Federal.

A existência de muitos partidos, por si só, não é um problema; mas a existência de tantos partidos com representação parlamentar em nível federal o é, pois o sistema político se torna fragmentado e “ingovernável” ou, pelo menos, de difícil coordenação. Como disse o ministro Luís Roberto Barroso no julgamento da ADI nº 7021, posteriormente aqui detalhado, a excessiva pulverização e fragmentação gera disfunções na democracia e, no Brasil e na América Latina, o presidencialismo de coalizão obriga qualquer governo a negociações não republicanas.

Ademais, o pluralismo político deriva da existência de correntes políticas (ideológicas) distintas, e não se confere pelo número de partidos existentes, mormente quando em voga os *catch-all parties*, derivados do processo de centralização de ideologias, com abandono de agendas que possam desagradar eleitores e caminho ao “centro” para conquistar mais votantes (SANTANO, 2022).

Foi por isso que, em 2017, a Emenda Constitucional nº 97 condicionou o acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita a uma cláusula de desempenho, ao alcance de um piso de votação, facilitando a migração de eleitos para siglas que tivessem atingido o patamar mínimo e incentivando fusões e incorporações.

De outra sorte, o sistema eleitoral brasileiro permitia a união temporária de partidos em coligações a serem mantidas tão somente durante um processo eleitoral, com o objetivo fundamental da “maximização do ganho eleitoral”. Dois ou mais partidos se coligavam com vistas às eleições na circunscrição, sem qualquer compromisso programático ou ideológico (SOUZA, 2005, p. 40).

Já considerava, em 2003, o ministro Sepúlveda Pertence, em voto proferido no Tribunal Superior Eleitoral:

É paradoxal haver coligação em sistema proporcional. Ela é tratada como uma legenda, calculando-se assim o quociente partidário e a consequência é esta: quando desfeita a coligação, os partidos ex-coligados podem estar, no momento político posterior, em posições diametralmente opostas. É efetivamente paradoxal, mas é o sistema decorrente de haver coligações para eleições proporcionais. (TSE, 2003)

Se o eleitor comum tem dificuldades para compreender os mecanismos do sistema proporcional, as coligações, possibilitando que um voto em um espectro ideológico elege um candidato de espectro oposto, enfraqueciam ainda mais a representação política por gerarem desinteresse no cidadão e quebrarem o indispensável vínculo entre eleitor e eleito. Sua temporariedade é, pois, contrária aos princípios da soberania popular e da representatividade, especialmente quando há transferência de votos entre candidatos de partidos diversos, o que levou inúmeros autores e juristas, a exemplo de Matheus Passos Silva (2015), a defenderem sua inconstitucionalidade e, finalmente, sua vedação no sistema eleitoral proporcional.

3. O processo legislativo, a norma e seu questionamento

A ideia de abolir coligações e possibilitar federações não é nova e tramitou no Congresso pelo menos desde 2007, quando foi apresentado pelo deputado Regis de Oliveira o Projeto de Lei nº 1.210/2007, em que a previsão de duração mínima da federação era de três anos.

A EC nº 97/2017 (resultante da apreciação da PEC nº 282/2016, originada no Senado Federal, PEC nº 36/2016) proibiu as coligações em eleições proporcionais e instituiu uma cláusula de desempenho a ser aplicada aos partidos de forma gradual, de maneira a condicionar seu acesso a recursos do Fundo Partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a seu resultado eleitoral.

A proposta de emenda à Constituição que originou a Emenda Constitucional nº 97 disciplinava, também, as federações partidárias, buscando oferecer um caminho eleitoral alternativo às pequenas siglas, que poderiam deixar de existir com a aprovação das novas e mais rigorosas regras. O tema foi suprimido da PEC quando da sua apreciação na Câmara dos Deputados, e o Senado, na revisão, confirmou o novo texto, deixando a matéria de ter assento constitucional.

Do ponto de vista técnico, como explica o consultor legislativo Roberto Carlos Martins Pontes (2021, p. 4), a opção por retirar a matéria da proposta de emenda foi acertada, “haja vista que não parece adequado inserir no corpo da Constituição uma extensa e minudente disciplina relativa a um instituto novo, de modo que para qualquer alteração – algo provável – seria necessária uma alteração constitucional”.

Antes mesmo da aprovação da PEC nº 282/2016 pelo Senado Federal, a Câmara Alta já havia aprovado o Projeto de Lei nº 477/2015 (posteriormente, PL nº 2.522/2015 na Câmara), com uma disciplina sobre federações muito semelhante à prevista na referida PEC. Tal proposição permaneceu alguns anos na Câmara dos Deputados, onde foi aprovada em 12 de agosto de 2021, em regime de urgência, com 304 votos favoráveis, 119 contrários e 3 abstenções.

Remetida à sanção, a matéria foi integralmente vetada pelo presidente da República e, em 28 de setembro de 2021, o Congresso Nacional rejeitou o veto presidencial, dando origem à Lei nº 14.208/2021.

Em 5 de novembro, o Partido Trabalhista Brasileiro ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7021 contra a Lei das Federações Partidárias, alegando

inconstitucionalidade formal (por defeitos no processo legislativo) e material (ao entendimento de que as federações seriam “coligações disfarçadas”).

Em 8 de dezembro de 2021, O ministro Luís Roberto Barroso, relator da referida ADI, deferiu parcialmente a medida cautelar requerida, tão somente para adequar o prazo de constituição e registro das federações partidárias para fins de disputa eleitoral, tendo em vista sua equiparação às agremiações partidárias. O ministro rejeitou as arguições de inconstitucionalidade formal e material e submeteu a decisão monocrática ao Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal para ratificação. Houve um pedido de destaque do ministro Gilmar Mendes e o julgamento foi deslocado para o plenário físico do STF, tendo sido concluído no último dia 9 de fevereiro, com os resultados sobre os quais discorreremos adiante.

4. O novel instituto das federações partidárias

A Lei nº 14.208/2021 alterou a Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos, reunião temporária para atuação como um partido único.

Nos termos legais, as federações somente poderão ser integradas por partidos políticos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral, terão abrangência nacional, duração mínima de quatro anos e registro próprio naquele tribunal eleitoral.

Não haverá federações estaduais, como ocorria com as coligações, permitindo que agremiações partidárias se unissem a grupos de orientações distintas em cada Estado; os mesmos partidos deverão ser parceiros nas disputas nacionais e regionais, e o prazo mínimo de duração evitará em grande parte o oportunismo meramente eleitoral.

A afinidade ideológica e programática também se imporá, uma vez que a união não se dará por mera conveniência eleitoral, mas perdurará por toda uma legislatura, sob pena de graves sanções ao partido que dela se desligar (vedação de ingressar em federação, de celebrar coligação nas duas eleições seguintes e de utilizar o fundo partidário até o prazo mínimo remanescente se completar). Além disso, será levado a registro no TSE um programa e estatuto comuns da federação constituída,

que já contemplará as regras para composição da lista da federação para as eleições proporcionais, bem como sua já eleita direção nacional. Nos termos do § 8º do art. 11-A da Lei dos Partidos Políticos:

Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, inclusive no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes.

Na Instrução nº 06000726-81, aprovada no Tribunal Superior Eleitoral, ficou definido que as legendas deverão primeiro obter sua personalidade jurídica, registrando a associação em cartório de registro civil de pessoas jurídicas; que a cota de gênero nas candidaturas proporcionais deve ser atendida tanto pela lista da federação, globalmente, quanto por cada partido dela integrante (de forma a evitar que se concentrem as candidaturas femininas nos partidos que menos recebem recursos); que o partido que transferir recursos públicos a outro da mesma federação poderá ter suas contas desaprovadas em virtude de irregularidade na aplicação irregular dos recursos (o que inviabilizará eventual utilização de uma das agremiações partidárias como intermediária para a prática de irregularidades) e que controvérsias entre os partidos membros no tocante ao funcionamento da federação constituirão matéria *interna corporis*, a ser dirimida na via da Justiça comum, sendo competente a Justiça Eleitoral para as questões que tenham a ver com seu registro.

No tocante à convocação de suplentes, anota Antônio Augusto Santos (2022) que:

Para incidentes de renúncia, falecimento e afastamento, portanto abrangendo episódios regulares e naturais de vacância, deverá ser empossado no mandato, como suplente, o candidato imediatamente mais votado na lista da federação, e não do partido ao qual pertencer o mandatário que deixou a vaga. Para casos de vacância excepcional decorrentes de migração partidária sem justa causa, assumirá o exercício do mandato o suplente do partido.

A federação funcionará nos Parlamentos por intermédio de uma bancada, que deverá constituir sua liderança de acordo com o regimento averbado perante

o Tribunal Superior Eleitoral, sem prejuízo das disposições regimentais das Casas legislativas. Tal estatuto poderá incluir, inclusive, normas com previsão de penalidades pertinentes ao funcionamento parlamentar.

Bastante simples, a Lei nº 14.208/2021 deixou lacunas que não comprometem a aplicação da norma, uma vez que o ordenamento jurídico sempre encontrará uma solução sistemática.

Entendemos, mais uma vez com Roberto Carlos Pontes (2021, p. 8), que a bancada da federação deverá ser tratada como uma única bancada, uma única liderança, como um único partido, o que dispensará de modificação (necessária) os regimentos internos das Casas legislativas.

Poderá haver, inclusive, redução de despesas nas Casas legislativas, mantendo-se cada partido com a mínima estrutura e transferindo-se a maior parte da estrutura funcional e física que permite o funcionamento parlamentar para a própria federação.

No que concerne aos Parlamentos municipais eleitos em 2020, a lei poderá ser aplicada como se tivesse havido uma “fusão” partidária precária.

5. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7021

O Partido Trabalhista Brasileiro propôs ação direta de inconstitucionalidade, tendo por objeto os arts. 1º, 2º, e 3º (todo o conteúdo) da Lei nº 14.208/2021, que dispõe sobre a formatação de “federações partidárias” de caráter nacional, aplicáveis a eleições majoritárias e proporcionais. Segundo o autor, a norma pretende restabelecer, sob nova denominação, a figura da “coligação partidária” proporcional, expressamente vedada pelo art. 17, § 1º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 97/2017.

Para o requerente, a lei seria formalmente inconstitucional em virtude de vício no processo legislativo: o projeto foi iniciado e aprovado no Senado Federal, sob a antiga redação do art. 17, § 1º, da Constituição, que admitia coligações eleitorais no sistema proporcional. A seguir, foi aprovado na Câmara dos Deputados já sob a nova redação do dispositivo constitucional. Assim, a alteração do parâmetro

constitucional impunha o retorno do projeto à Casa legislativa iniciadora, o que não sucedeu, sendo o projeto enviado diretamente à sanção presidencial.

O autor defende, ainda, a inconstitucionalidade material dos dispositivos, sob a alegação de que as federações partidárias são institutos idênticos e que produzem os mesmos efeitos negativos das coligações proporcionais e verticalizadas (a restrição à autonomia partidária para decidir com quem se coligar em cada âmbito de atuação e a violação aos princípios democrático e representativo, tendo em vista a transferência de votos entre partidos, em detrimento da vontade manifestada pelo eleitor).

Em 8 de dezembro de 2021, o ministro Luís Roberto Barroso proferiu decisão liminar monocrática rejeitando a arguição de inconstitucionalidade formal, uma vez que “nada na Constituição sugere que a superveniência da emenda constitucional requerida exigiria o retorno ao Senado Federal do projeto já aprovado pelas duas Casas”. O reexame pela Casa iniciadora somente se daria no caso em que houvesse emenda na Casa revisora que lhe alterasse o conteúdo, o que não ocorreu, uma vez que a Câmara dos Deputados aprovou tão somente emendas de redação. Ainda que assim não fosse, o Congresso Nacional, em sessão conjunta, reapreciou a matéria à luz da nova ordem constitucional, ao rejeitar, em quórum qualificado, o veto do presidente da República ao projeto.

Em seguida, o ministro Barroso distinguiu as coligações proporcionais anteriores à Emenda Constitucional nº 97/2017: “(i) contingentes, porque voltadas a fins puramente eleitorais, (ii) não implicavam compromisso de alinhamento programático entre os partidos e (iii) não vinculavam seu funcionamento parlamentar posterior às eleições” e, portanto, prejudiciais ao adequado funcionamento do sistema representativo. Também definiu as federações: “(i) são estáveis, ainda que transitórias, com durabilidade de no mínimo quatro 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)”. Dessa forma, entendeu que “as federações não implicam transferência ilegítima de voto entre partidos com visões ideológicas diversas e, portanto, não geram os impactos negativos sobre o sistema representativo que resultavam das antigas coligações proporcionais”. Assim, asseverou ser

possível questionar “a conveniência e oportunidade da inovação”, que pode retardar a redução do número de partidos políticos no país, mas se refere à avaliação política, que não cabe ao Judiciário; não havendo inconstitucionalidade a ser declarada. Registrou, ainda, que o tema poderá ser revisitado se a experiência no mundo real revelar distorções ofensivas à Constituição.

Por fim, o ministro relator entendeu haver 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”, uma vez que partidos políticos têm de fazê-lo até seis meses antes das eleições e a lei apreciada estendia tal prazo, com relação às federações, até a data final do período de realização das convenções partidárias, o que lhes concederia “indevida vantagem competitiva”. Suspendeu, pois, dispositivo da lei e deu interpretação conforme à Constituição a outro dispositivo, de modo a exigir o registro do estatuto das federações no tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos.

Inicialmente previsto o julgamento para o Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal, foi deslocado para o plenário físico em virtude do pedido de destaque do ministro Gilmar Mendes, tendo efetivamente ocorrido nos dias 2 e 9 de fevereiro de 2022.

Neste julgamento, o relator confirmou a sua decisão anterior, salvo quanto ao prazo para o registro das federações. Após ouvir diversos partidos políticos, que trouxeram à sua consideração a exiguidade temporal para as negociações que permitiriam a aplicação do novel instituto, agravada pelo recesso do Judiciário, que não permitiu a ratificação da cautelar até fevereiro do ano eleitoral, o ministro, colocando na balança os princípios da isonomia, da segurança jurídica e da máxima efetividade da legislação, resolveu, apenas para as eleições de 2022, modular a equiparação de prazos das federações e partidos políticos, permitindo o registro das federações partidárias até 31 de maio, “meio-termo” sugerida por *amici curiae*, de maneira a conferir maior prazo para negociações, mas evitando o prazo de agosto, que aproximaria o instituto do interesse ocasional revelado nas extintas coligações.

Em seguida, o ministro Gilmar Mendes acompanhou o relator no tocante à rejeição das arguições de inconstitucionalidade formal e material da norma. No

entanto, inaugurou divergência com relação ao prazo para registro, que entendeu corretamente fixado pelo legislador, no exercício da ampla discricionariedade de que dispõe para a conformação normativa do processo eleitoral, inclusive no tocante ao calendário. Para o ministro, para além do respeito ao princípio da especialidade da fixação de regra de prazo específico para as federações, não há parâmetro constitucional que justifique a alteração das datas de registro por via hermenêutica, sendo a antecipação judicial do prazo o que realmente colocará em risco a isonomia, a igualdade de chances entre os postulantes aos cargos eletivos.

O ministro André Mendonça acompanhou integralmente o relator.

O ministro Nunes Marques inaugurou uma divergência mais ampla. Para ele, tinham razão os autores da ação.

O ministro Alexandre de Moraes acompanhou o relator, lembrando que há espécies de federações partidárias no Uruguai, na Alemanha e em Portugal. Fez coro com os ministros Barroso e André Mendonça para ressaltar que eventuais alterações no prazo mínimo de quatro anos de duração, grande diferença do novel instituto com relação às coligações, implicará inconstitucionalidade superveniente. Ressaltou, ainda, que o instituto não traduz qualquer burla à autonomia partidária, eis que os partidos são livres para aderir ou não a uma federação.

O ministro Edson Fachin também acompanhou integralmente o relator, ressaltando o juízo preambular sobre o novel instituto, cuja experimentação não deve ser impedida. Para ele, a adoção do modelo de federações encontra guarida na estruturação de uma cooperação reforçada e teleologicamente orientada entre os partidos políticos. Ademais, a construção do novo prazo para registro constitui o exercício legítimo de uma hermenêutica de modulação, mantendo a lei e sua constitucionalidade, não obstante possível reexame futuro, e permitindo controlar os efeitos deletérios da distorção da representação sob o ponto de vista sistêmico.

Da mesma maneira, o voto da ministra Rosa Weber acompanhou integralmente o relator.

O ministro Dias Toffoli, pregando o *self-restraint* (autorrestrrição) em matéria político-eleitoral e lembrando a reação do Congresso sempre que o Judiciário se imiscuiu em tais matérias, acompanhou a divergência inaugurada pelo ministro Gilmar Mendes, negando autorização para o Judiciário alterar a data fixada pelo legislador.

Também a ministra Carmen Lúcia afastou as alegações de inconstitucionalidade formal e material da matéria, mas não enxergou a presença de pressupostos constitucionais, critérios constitucionais objetivos que autorizariam a intervenção judicial para alterar o prazo fixado na lei. Ressaltou a necessidade de autocontenção do Judiciário e indeferiu a cautelar, nos moldes da divergência inaugurada pelo ministro Gilmar Mendes.

O ministro Ricardo Lewandowski semelhantemente acompanhou a divergência, eis que não verificou qualquer violação à isonomia entre os concorrentes no estabelecimento de um prazo para registro das federações distinto daquele fixado para os partidos políticos. Para o ministro, a afirmação legal de que se aplicam às federações as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições não implica “um regime integralmente equiparado aos partidos políticos”. O vetor hermenêutico estabelecido no inciso III do § 3º do art. 11-A (data final do período de realização das convenções partidárias) é, para o ministro, constitucional.

Por fim, o presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Luiz Fux, acompanhou integralmente o relator.

Dessa maneira, a Suprema Corte (por maioria de 6 votos a 5, ou de 6 votos a 4 a 1) referendou a cautelar deferida parcialmente, apenas para adequar o prazo para constituição e registro das federações partidárias e, nesse sentido:

(i) suspendeu o inciso III do § 3º do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995 e o parágrafo único do art. 6º-A, da Lei nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 14.208/2021; (ii) conferiu interpretação conforme à Constituição ao *caput* do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, de modo a exigir que, para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos; (iii) ressalvadas as federações constituídas para as eleições de 2022, as quais deverão preencher tais condições até 31 de maio de 2022. Tudo nos termos do voto do relator, vencidos os ministros Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski, que negavam o referendo, e o ministro Nunes Marques, que dava provimento à ação.

6. Conclusão

O sistema político brasileiro (de governo, eleitoral e partidário) apresenta muitos problemas, a maioria dos quais não é objeto do presente artigo. O nosso sistema eleitoral é particularmente caro, de baixa representatividade e dificulta a governabilidade. Nosso sistema partidário apresenta 33 partidos registrados e muitos outros na “fila” de registro, aguardando conferência de assinaturas, com 27 partidos em funcionamento parlamentar na Câmara e 15 no Senado.

A despeito de nosso Estado democrático de direito ter por fundamento o pluralismo político (CF, art. 1º, V) e nossa Constituição assegurar o pluripartidarismo (CF, art. 17), o que se busca não é um número, mas a representação ideológica dos diferentes segmentos sociais.

A Emenda Constitucional nº 97/2017 alterou a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão, condicionando-os a certo desempenho eleitoral.

O objetivo da referida alteração constitucional foi melhorar a governabilidade, reduzindo o número de partidos com funcionamento parlamentar e acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e televisão, ou seja, sustentados pelo dinheiro público em prol de uma efetivação da democracia.

As coligações para as eleições proporcionais (de lista aberta e voto uninominal) eram há muito criticadas por representarem reuniões puramente circunstanciais, para fins eleitorais, seguindo uma lógica regional, de partidos, sem qualquer semelhança ou afinidade programática, que se desfazia tão logo concluído o processo eleitoral, permitindo fraudar a vontade do eleitor cujo voto em um candidato de certa orientação elegia outro de orientação oposta. Tais coligações foram vedadas pela referida emenda constitucional.

No texto da proposta que deu origem à referida emenda, havia também o regramento das federações partidárias, com vistas a dar um tratamento menos rigoroso aos partidos atualmente existentes, possibilitando sua sobrevivência e “ensaando” eventual fusão com outros partidos ideologicamente próximos.

A despeito da retirada da matéria na apreciação da emenda, o tema foi disciplinado na Lei nº 14.208/2021, a qual instituiu as federações partidárias.

Diferentemente das coligações, as federações possuem natureza partidária por força de lei e exigem afinidade ideológica e programática a ser formalizada por meio de um estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral. Sua abrangência é nacional e a lei lhe impõe a criação de um órgão de direção nacional próprio, a atuação conjunta de seus partidos no curso de uma legislatura e, ainda, a observância dos institutos da fidelidade partidária e do funcionamento parlamentar, equiparando sua atuação à do partido político. Se os partidos que integrarem a federação dela se desligarem antes do prazo mínimo estabelecido pela lei, as sanções a eles previstas anularão qualquer possível vantagem da união, eis que perderiam o acesso aos recursos do fundo partidário pelo período remanescente e não poderiam integrar nova coligação nem se coligarem em eleições majoritárias por duas eleições.

Conquanto apresentem semelhanças, os institutos são bastante diversos e a constitucionalidade das federações foi confirmada por expressiva maioria do Supremo Tribunal Federal, viabilizando um caminho para catalisar a concentração partidária de forma planejada e gradual e evitando uma abrupta perda de identidade de legendas hoje existentes.

As questões que remanescem após a publicação da objetiva lei não comprometem a aplicação da norma, eis que o ordenamento jurídico sempre encontra uma solução sistemática e a própria regulamentação da matéria tende a suprir lacunas legais, em prol da segurança jurídica.

A nós, enquanto integrantes de uma Casa legislativa, cumpre ressaltar a obrigação de funcionamento parlamentar conjunto, como bancada e com liderança única, o que implicará possível redução de custos administrativos e simplificação do debate e deliberação parlamentar.

Como afirmou a ex-deputada Manuela D'Ávila (2021):

A lei moderniza o marco legal, assegura o pluralismo de ideias e respeita a identidade dos partidos, dando mais funcionalidade e eficácia ao Parlamento com a união perene de legendas referenciada em programas comuns. A federação traz qualidade para a política, pois amplia a representatividade. Para

que se tenha um exemplo, esse é o instrumento utilizado pela esquerda uruguaia para construir a “Frente Ampla”.

O debate sobre federar ou não e com quem federar está vivo dentro dos partidos. Não é simples construir soluções nacionalizadas em um país em que as organizações partidárias são tão diferentes em cada região. Mais do que uma solução eleitoral, mais do que a mera soma de dois ou mais partidos, podemos ter uma nova frente apresentada para a sociedade, com capacidade, quiçá, de organizar mais setores para as lutas que virão.

Referências

ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campos, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.210/2007**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353741>>. Acesso em: 24 fev. 2022.

COTTA, Maurizio. Verbete “representação política”. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C. Carriale *et al.*; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 11ª ed. Brasília: Universidade de Brasília (Unb), 1998.

DA SILVA, Alice Rocha; SILVA, Matheus Passos. Uma proposta de reforma da estrutura partidária do Brasil com base no dever fundamental de participação política. **Revista do programa de pós-graduação em Direito da UFC**, v. 36, n. 2, p. 17-64, jul./dez. 2016.

D'ÁVILA, Manuella. Não soltem as mãos. **Carta Capital**, v. 27, n. 1.179, p. 9, out. 2021.

MAURANO, Adriana. O mandato representativo. **Jornal Jurid**. 2007. Disponível em: <<https://www.jornaljurid.com.br/noticias/o-mandato-representativo>>. Acesso em: 24 fev. 2022.

MEZZAROBBA, Orides. A constitucionalização dos partidos políticos brasileiros e a cláusula de barreira. **Revista latino-americana de estudos constitucionais**, n. 7, p. 261-284, jan./jun. 2006.

PONTES, Roberto Carlos Martins. **Federações Partidárias**. Estudo produzido no âmbito da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados em 2021. Ainda não publicado.

SANTANO, Ana Claudia. Federação de partidos em tempos de antipolítica. **AbraDep**, 2022. Disponível em: <<https://abradep.org/midias/federacao-de-partidos-em-tempos-de-antipolitica/>>. Acesso em: 24 fev. 2022.

SANTOS, Antônio Augusto Mayer dos. Notas acerca do regime jurídico das federações partidárias. **Jus Navigandi**, 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/96371/notas-acerca-do-regime-juridico-das-federacoes-partidarias>. Acesso em: 24 fev. 2022.

SILVA, Matheus Passos. A inconstitucionalidade da temporalidade das coligações partidárias no atual quadro jurídico brasileiro. **Revista Estudos Eleitorais**, v. 10, n. 2, maio/ago. 2015, p. 130-152.

SOUZA, Vivaldo de. O comportamento das coligações eleitorais entre 1954-62: pleitos majoritários coincidentes com proporcionais. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. São Paulo: Unesp, 2005.

TSE. MS – Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 3119 – RJ
Acórdão 27/02/2003 – Relator(a) ministro Barros Monteiro – DJ – Diário de
Justiça, 09/05/2003, p. 165. **RJTSE – Revista de Jurisprudência do TSE**, vol.
14, tomo 2, p. 195.

ZILIO, Rodrigo. **Direito eleitoral**: noções preliminares, elegibilidade e
inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à diplomação, ações eleitorais.
4ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014.