



FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS

A JOINT VENTURE DO MUNDO DO DIREITO ELEITORAL?

**Anna
Graziella Santana Neiva
Costa¹**

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda um novo instituto no ambiente político partidário: as federações partidárias, inserido no ordenamento pátrio por meio da Lei 14.208/21 - que alterou a redação da Lei n. 9.096/95. A inovação permite a união entre partidos políticos, inclusive para concorrerem às eleições proporcionais (para deputado federal, estadual e vereador).

Logo que a legislação entra em vigor, o mundo acadêmico embarca nos mais variados questionamentos, os debates avançam no campo da análise da existência ou não de inconstitucionalidades formal e material, questiona-se a constitucionalidade da norma, considerando tratar-se de lei ordinária a mudar disposição expressamente contida no texto constitucional brasileiro.

No ponto que aborda suposto vício de inconstitucionalidade formal, a cizânia concentra-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, §10, da Carta Magna que admitia a coligação eleitoral, inclusive no sistema proporcional.

O projeto foi remetido à Câmara dos Deputados, porém, quando aprovado, já estava em vigor a nova redação do dispositivo constitucional referenciado, proibindo as coligações em eleições proporcionais (EC 97/17). Deste

panorama desponta a alegação de que o projeto de lei deveria ter retornado à Casa em que iniciada a tramitação.

Outro tema que ocupa a arena está centrado em saber se há inconstitucionalidade material, sob o argumento de que as federações partidárias seriam uma reinvenção das coligações partidárias, mecanismo extirpado – para eleições proporcionais - do ordenamento brasileiro desde 2017.

Os fundamentos jurídicos acima expostos, dentre outros, são objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7021, proposta pelo PTB, cuja relatoria é do Ministro Luís Roberto Barroso, com pleito cautelar deferido, e sessão marcada para ser apreciada pelo colegiado da Suprema Corte em 02.02.2022.

A intenção do artigo é clara e tem como objetivo, a partir da análise do instituto do partido político, da inclusão da figura da federação partidária e dos aspectos constitucionais abordados na ação direta de inconstitucionalidade 7021, contribuir com reflexões acerca do universo jurídico-partidário.

2 PARTIDOS POLÍTICOS

O partido político tem previsão no artigo 44, inciso V, do Código Civil “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”.

Afonso Arinos de Melo Franco (1980, p. 27), ao tratar dos partidos políticos: “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 ultimização na Inglaterra”.

Surgem, no século XIX, os primeiros partidos políticos 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 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.

¹ Juíza do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, Advogada, Pós-Graduada em Direito Eleitoral, MBA em Direito Tributário,

Especialista em Ciência Jurídico-Política e Direito Constitucional e Eleitoral, membro da ABRADep, do COPEJE e do IAB.

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 próprios 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 consciência da estatura dos partidos políticos nas esferas de Poder, é imperioso referenciar que, a existência, na atualidade, de movimentos com capacidade de desestruturar as fundações de democracias consolidadas, agitações que ameaçam às instituições e seus representantes e, também, com a enfermidade que intimida o organismo saudável da moderna sociedade da informação: as *fake news* e as deepfakes, atingem o núcleo das agremiações.

As rápidas e profundas 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) 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.

A instituição partidária não pode continuar a negar a realidade, manter-se apática diante do novo contexto social, sob pena de perder, em definitivo, sua relevância e ter sua presença, definitivamente, questionada em virtude de, por seus atributos obsoletos, não dar conta de cumprir sua missão institucional.

É premente que estes organismos promovam o fortalecimento e a refundação de suas concepções intrapartidárias, definam o campo de atuação, imprimam clareza nos programas 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.

O desafio no universo político partidário está posto e, sendo o elo entre a democracia e o povo, para que esta - a democracia - permaneça viva, latente e vigorosa, dever-se-á impulsionar as imprescindíveis mudanças para que a conexão seja refeita.

3 AS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS E A ADI 7021

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 aglutinação de dois ou mais partidos, em federações, é uma novidade na legislação nacional, fruto da Lei 14.208/21. A citada norma possibilita a 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.

As coligações 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.

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 posterior as eleições. Outro ponto a realçar é o seu caráter perene. A federação deverá continuar

existindo pelo período mínimo de quatro anos.

Cientistas políticos, doutrinadores, 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).

A ausência de posições claras e de identidade principiológica das agremiações 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, rememorar que o Ato Institucional n. 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 clareza, 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.

Os debates sobre a Federação Partidária já estão no Supremo Tribunal Federal. A ADI 7021, com medida cautelar já proferida pelo relator, Ministro Luís Roberto Barroso, rechaçou de plano a existência de inconstitucionalidade formal da norma. Entretanto, exigirá do colegiado da Corte Constitucional Brasileira o enfrentamento da constitucionalidade de uma lei ordinária (a que criou a federação) ter alterado artigo da Carta Magna.

A regra constitucional alcançada está 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, a previsão 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”, embora na cautelar proferida na ADI 7021, sua Excelência, o Ministro Barroso, ter decidido que o citado prazo (disposto na lei) afrontaria a isonomia entre as federações 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”.

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”.

Delineado o cenário jurídico das federações até o presente momento, evidenciando-se, por óbvio, frenesi no mundo acadêmico, e aquecido o debate sobre o posicionamento do STF, destaca-se que o exercício de futurologia está com data marcada

para ser descortinado: é possível estabelecer paralelo entre as federações partidárias e uma figura jurídica própria do mundo empresarial moderno, as *joint ventures* contratuais.

O arquétipo da *joint venture* contratual é parecido com as federações partidárias e, ainda que de modo superficial, traça-se as pontuais semelhanças.

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, absorção.

Como se percebe, as federações partidárias aparentam possuir, de fato, o frescor da contemporaneidade, cuja ideia motriz foi, possivelmente, derivada das melhores práticas do campo empresarial. Cumpre-nos então, agora, sob o arquétipo do direito eleitoral, aguardar pela premente depuração a ser 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.

REFERÊNCIAS

- BREGA, José Fernando. **Governo eletrônico e direito administrativo**. São Paulo. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2012.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

Acesse as demais edições da revista em:

