



**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA
FEDERAÇÃO DE PARTIDOS -
UMA ANÁLISE DA LEI 14.208/2021 E DA DECISÃO
CAUTELAR NA ADI 7.021 E SEUS REFLEXOS NAS
ELEIÇÕES GERAIS DE 2022**

Edson Moraes Borowski

RESUMO:

O artigo apresenta histórico das alterações legais no sistema político e eleitoral Brasileiro. Identifica-se a aprovação de várias leis, com intensa modificação da estrutura normativa nas duas últimas legislaturas do Congresso Nacional. O surgimento da Federação de Partidos é fruto das alterações e experiências das reformas estruturantes que vedaram as coligações e instituíram metas de desempenho eleitoral em 2017. Analisa os fundamentos políticos para a criação das Federações de Partidos, tendo como objetivo principal a redução da fragmentação partidária, prejudicial à estabilidade política e a governabilidade. O estudo sobre a ADI 7.021, cuja decisão do pleno do STF, não vislumbrou inconstitucionalidade, por ampla maioria, referendando a medida cautelar, mas que aprovou por apertada margem ajuste no prazo para o registro das Federações no TSE para as eleições de 2022, demonstra que o tema ainda poderá retornar a pauta judicial. Por fim, breves considerações sobre a experiência referência da Frente Amplio no Uruguai. O tema requer aprofundamento em seus estudos e avaliação da experiência nas próximas eleições.

PALAVRAS-CHAVES: FEDERAÇÃO DE PARTIDOS, COLIGAÇÕES, ELEIÇÕES.

ABSTRACT:

The article presents a history of legal changes in the Brazilian political and electoral system. The approval of several laws is identified, with intense modification of the normative structure in the last two legislatures of the National Congress. The emergence of the Federation of Parties is the result of changes and experiences of structural reforms that closed coalitions and instituted electoral performance goals in 2017. It analyzes the political foundations for the creation of Federations of Parties, with the main objective of reducing party fragmentation, detrimental to political stability and governance. The study on ADI 7,021, whose decision by the full STF, did not see unconstitutionality, by a large majority, endorsing the precautionary measure, but which approved by a narrow margin an adjustment in the deadline for the registration of Federations in the TSE for the 2022 elections, demonstrates that the issue can still return to court. Finally, brief considerations on the reference experience of Frente Amplio in Uruguay. The topic requires further studies and evaluation of the experience in the upcoming elections.

KEYWORDS: FEDERATION OF PARTIES, COALITIONS, ELECTIONS

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo dedica-se ao estudo da implantação, através da lei 14.208, de 28 de setembro de 2021, das Federações de Partidos, inovação legislativa e que enfrentou discussão no âmbito do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.021, impetrada pelo Partido Trabalhista Brasileiro – PTB.

É inegável que a introdução de uma nova organização político-partidária produzirá impactos jurídicos significativos, mas especialmente uma nova forma de relacionamento político nos espaços de poder. Uma proposta desta magnitude não surge por acaso, mas envolvida em um constante processo de mutação nas estruturas políticas e eleitorais, especialmente a partir dos anos 1990, com a consolidação da democracia após longo período de ditadura civil-militar.

O Poder Legislativo Brasileiro tem se dedicado a estudos visando a melhoria das normas eleitorais. É corriqueiro a criação de comissões ou grupos de estudos no início de cada legislatura para apresentar propostas em condições de serem levadas a voto em Plenário. No entanto, percebe-se uma intensa movimentação nas últimas duas legislaturas (2015-2018 e 2019-2022) com a apresentação e aprovação de leis que impactam profundamente na organização política e nas eleições.

Em pesquisa nas atividades legislativas da Câmara do(a)s Deputado(a)s apresentamos a seguir um resumo das alterações na Constituição Federal de 1988, no Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), na Lei de Inelegibilidades (LC nº 64/1990), na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997).

As alterações na Constituição Federal de 1988, apresentadas no quadro 1, demonstram que as Reformas Políticas, em alguns casos, coincidem com alterações nas regras da competição político-partidária promovidas por sucessivas decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral e que receberam, desde de a década de 1990 maior atenção da grande mídia (ANDRADE NETO, 2010).

São os casos das Emendas Constitucionais nº 52/2006 que retirou a obrigatoriedade de vinculação de candidaturas em âmbito nacional, estadual e municipal, a chamada “verticalização” que determinava a proibição de partidos que estivessem coligados na eleição Presidencial concorressem em coligações com outros (adversários na eleição nacional) nos

Estados e no Distrito Federal, e a nº 58/2009, que normatizou o número de vereadores em cada município, proporcional a população.

Até 2017 a maior alteração na estrutura política havia ocorrido através da Emenda Constituição nº 16/1997, que introduziu a possibilidade de uma reeleição para os cargos do Poder Executivo (Presidente(a) da República, Governadore(a)s e Prefeito(a)s).

Na legislatura 2015-2018, através da Emenda Constitucional nº 97/2017 o Congresso Nacional realizou uma Reforma Política com maior abrangência, introduzindo cláusula de desempenho aos partidos políticos, com aplicação escalonada até as eleições de 2030 e o fim da possibilidade das coligações nas eleições proporcionais, cuja regra entrou em vigor somente nas eleições de 2020, não sendo aplicada no pleito de 2018.

Importante destacar que a implantação da Federação de Partidos em 2022 não permitirá que o país experimente em uma eleição geral para eleição à Câmara do(a)s Deputado(a)s, Assembleias Legislativas e Distrital com um sistema eleitoral de candidaturas somente por partidos, impedindo melhor avaliação do impacto do fim das coligações nas eleições proporcionais.

Por fim, na legislatura que iniciou em 2019 o intenso debate sobre reformas nas normas políticas e eleitorais resultaram, mais uma vez, na discussão da implantação do voto distrital, sem sucesso, mas com a aprovação da Emenda Constitucional 111/2021, que previa, entre outras propostas, o retorno das coligações nas eleições proporcionais, rejeitada pelo Senado Federal. A medida com maior importância implantada pela EC 111/2021, sem sombra de dúvidas, é a contagem em dobro dos votos em mulheres e negros/negras como forma de incentivo a ampliação da participação nas eleições.

Quadro 1. Alterações da Constituição de 1988 – Reforma Política

	Ano	EC	Data	Mudanças
1	1993	ECR 04	07 de junho	Atualiza a redação do Art. 14 – Inelegibilidade
2		4	14 de setembro	Introduz o Princípio da anualidade/anterioridade (Art. 16)
3	1997	16	04 de junho	Introduz a reeleição para cargos do Poder Executivo
4	2006	52	08 de março	Altera o art. 17, § 1º sobre a organização partidária (coligações, verticalização, fidelidade, etc)
5	2009	58	23 de setembro	Altera o número de Vereadore/as
6	2017	97	04 de outubro	Veda coligações a partir das eleições de 2020. Cria cláusula de desempenho com critérios progressivos até 2030.
7	2021	111	28 de setembro	Disciplina a realização de consultas populares; dispõe sobre fidelidade partidária, altera a data de posse de Governadores e do

			Presidente da República; estabelece regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do FP e FEFC.
--	--	--	--

Fonte: Congresso Nacional

Em relação a Lei Complementar 64/1990, que estabelece condições de (in)elegibilidades, o quadro 2 apresenta as alterações ocorridas desde sua promulgação. Merece destaque, pelo impacto nas regras da arena eleitoral a alteração realizada através da Lei Complementar 135/2010, popularizada como a “Lei da Ficha Limpa”, aumentando o período de inelegibilidade mas, sobretudo, determinando que o início de seus efeitos seja considerado a partir da confirmação de condenações por colegiados (segunda instância).

Em que pese os objetivos “moralistas” da LC 135/2010, seu texto ainda exige profunda revisão, pois não contempla institutos consagrados no direito, como a detração do período em que o cidadão permanece inelegível até o trânsito em julgado¹, e a proporcionalidade entre os tipos legais considerados para o tempo exigível de inelegibilidade, padronizando diversas condutas sem considerar sua gravidade ou ameaça aos bens jurídicos tutelados.

No entanto, a legislatura iniciada em 2019 não tratou destas deficiências, apenas se limitando a aprovar a Lei Complementar 184 para excluir da possibilidade de inelegibilidade gestores públicos que tenham suas contas julgadas irregulares sem imputação de débito e com condenação exclusiva ao pagamento de multa.

Quadro 2. Alterações na Lei Complementar 64/1990 - Lei das Inelegibilidades

	Ano	LCP	Data	Mudanças
1	1994	81	13 de abril	Aumento o período de inelegibilidade para autoridades que tem mandato cassado
2	2010	135	04 de junho	Lei da Ficha Limpa
3	2021	184	29 de setembro	Exclui da incidência de inelegibilidade responsáveis que tenham tido contas julgadas irregulares sem imputação de débito e com condenação exclusiva ao pagamento de multa.

Fonte: Congresso Nacional

A pesquisa sobre as alterações no Código Eleitoral, apresentadas no quadro 3, demonstra grande estabilidade até a legislatura anterior à de 2015-2018. De fato, a partir de 2015 as

¹O instituto da detração, utilizado no cumprimento de penas na esfera criminal, permite que o tempo em que o réu esteve preso, antes do trânsito em julgado da ação penal, seja “descontado” do tempo total determinado na sentença condenatória. No caso da Inelegibilidade da LC 135/2010 não há esta previsão, podendo o cidadão permanecer inelegível pelo tempo em que tiver decisão colegiada e ainda por mais 8 (oito) anos após o cumprimento da pena determinada na sentença condenatória, afrontando o princípio do “ne bis in idem”, a chamada dupla punição pelo mesmo fato.

alterações produzem impactos na forma em que os partidos devem se organizar para a disputa eleitoral.

A primeira modificação foi a introdução da cláusula de desempenho individual, através da Lei 13.165/2015, cujo objetivo é evitar que candidato(a)s que recebem grande votação, os chamados “puxadores de votos”, permita a eleição de outro(a)s com votação insignificante². Em 2017 nova alteração, associada ao fim das coligações proporcionais, busca flexibilizar o acesso a disputa das “sobras” de cadeiras, com a possibilidade de participação dos partidos que não tenham atingido o quociente eleitoral. Esta regra aplicada nas eleições de 2018 e 2020 já sofre alteração pela Lei 14.211 de 2021.

A legislatura iniciada em 2018 produziu cinco alterações no Código Eleitoral, demonstrando a intensa discussão sobre as regras para a disputa política. Destaca-se, ainda, que vários projetos tramitam no Congresso Nacional, alguns já aprovados em uma casa legislativa e que tratam de assuntos semelhantes, como a proposta do Novo Código Eleitoral, rebatizado de “sistematização das normas eleitorais”, já aprovada pela Câmara do(a)s Deputado(a)s e que encontra-se em análise pelo Senado Federal, contudo, sem previsão de aprovação para as eleições gerais de 2022.

Dentre as alterações destaca-se o tema das Fake News que tornou-se extremamente relevante após as eleições de 2018, violência política de gênero e a inovação legislativa da criação das Federações de Partidos, que será objeto em capítulo específico.

Quadro 3. Alterações na Lei 4.737, de 04 de julho de 1965 – Código Eleitoral

	Ano	Lei	Data	Mudanças
1	2013	12.891	11 de dezembro	Trata sobre o Recurso contra Expedição de Diploma
2	2015	13.165	29 de setembro	Institui cláusula de desempenho individual para o(a)s candidato(a)s (10% do quociente eleitoral)
3	2017	13.488	06 de outubro	Altera regras da distribuição das sobras.
4	2019	13.877	27 de setembro	Trata da “inelegibilidade superveniente”
5		13.834	04 de junho	Inclui dispositivo para criminalizar a divulgação de Fake News
6	2021	14.192	04 de agosto	Proíbe propaganda que deprecie mulheres em razão do sexo ou em relação a sua cor, raça ou etnia. Torna crime FAKE NEWS na campanha eleitoral.
7		14.208	28 de setembro	Institui as Federações de Partidos

²São famosos os casos da votação do Deputado Federal por São Paulo Enéas Carneiro, do “palhaço” Tiririca, do apresentador Celso Russomano cujas votações expressivas elegeram vários candidatos com poucos votos. A regra aplicada nas eleições de 2018 impediu que 8 candidato(a)s fossem eleitos na “carona” da grande votação recebida por Eduardo Bolsonaro para Deputado Federal pelo Estado de São Paulo.

8		14.211	01 de outubro	Altera o critério para distribuição das sobras; reduz o número de candidaturas que cada partido poderá apresentar
---	--	--------	---------------	---

Fonte: Congresso Nacional

A pesquisa em relação as alterações na Lei nº 9.096/1995, apresentada no quadro 4, demonstra intensa mudança na sua redação, resultante de dezesseis leis promulgadas desde sua implantação. Merecem registro as alterações nas regras que tratam de filiação partidária, na esteira das decisões do Tribunal Superior Eleitoral e Supremo Tribunal Federal sobre a fidelidade partidária e a perda do mandato para o parlamentar que troca de partido durante a legislatura, com destaque para a Lei 13.165/2015, que instituiu a “janela partidária” para que seja possível a migração para outro partido sem a perda do mandato eletivo.

Na legislatura 2015-2018 foram quatro alterações legislativas. Desde 2019 outras quatro leis foram aprovadas, com destaque novamente para regras de distribuição de recursos dos Fundos Partidário, incentivo à participação de mulheres na política e a já destacada inovação legislativa da criação da Federação de Partidos.

Quadro 4. Alterações na Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995
Lei dos Partidos Políticos

	Ano	Lei	Data	Mudanças
1	1996	9.259	09 de janeiro	Altera regras para registros de alterações partidárias
2	1997	9.504	30 de setembro	Ajusta normas à Lei das Eleições
3	1998	9.693	27 de julho	Impede punição do órgão de direção Nacional por infração de órgãos de direção Estadual ou Municipal
4	2007	11.459	21 de março	Altera regras para distribuição do Fundo Partidário
5	2008	11.694	12 de junho	Inclui regra sobre responsabilidade civil
6	2009	12.034	29 de setembro	Altera regras sobre responsabilidade e torna a PC ação judicial
7	2013	12.875	30 de outubro	Desconsidera mudanças de filiação partidária para distribuição do Fundo Partidário.
8		12.891	11 de dezembro	Trata sobre duplicidade de filiações
9	2015	13.107	24 de março	Altera regras sobre fusões de partidos
10		13.165	29 de setembro	Institui a janela partidária para troca de partidos
11	2017	13.487	06 de outubro	Extingue a propaganda semestral dos partidos no Rádio e TV
12		13.488	06 de outubro	Permite contribuições de Cargos em Comissão, desde que filiados
13	2019	13.831	17 de maio	Concede anistia à devolução de valores recebidos irregularmente
14		13.877	27 de setembro	Define que 5% do valor recebido do FP deve ser gasto em promoção à participação política de mulheres

15	2021	14.192	04 de agosto	Nos estatutos partidários deve haver normas sobre a prevenção, repressão e combate à violência política contra as mulheres
16		14.208	28 de setembro	Institui as Federações de Partidos

Fonte: Congresso Nacional

Por fim, o quadro 5 apresenta as mudanças na Lei 9.504/1997, com quinze alterações desde sua promulgação. Destaca-se que a lei das eleições pretendia dar “estabilidade” às regras para a disputa eleitoral, ou seja, que o(a)s candidato(a)s e partidos tenham prévio conhecimento sobre como se apresentar na busca do voto do(a)s eleitor(a)s. No entanto, a pesquisa demonstra intensa produção legislativa a partir de 2013, com um discurso para o “barateamento” das campanhas eleitorais. Na legislatura 2015-2018 duas alterações produzem impactos significativos na disputa eleitoral.

A primeira foi a criação do Fundo Especial de Financiamento Eleitoral, novamente impulsionada por decisão do Supremo Tribunal Eleitoral que declarou inconstitucional a contribuição financeira de Pessoas Jurídicas para as campanhas eleitorais³. A experiência das eleições municipais de 2016 demonstrou o impacto da decisão do STF na falta de recursos para suportar os gastos eleitorais, levando o Congresso a aprovação da Lei 13.487/2017, permitindo, a partir de 2018, o aporte de recursos públicos nas campanhas eleitorais.

A segunda alteração, introduzida pela Lei 13.488/2017 modificou profundamente a campanha eleitoral na internet, atualizando a legislação ao novo cenário digital, permitindo o impulsionamento de propagandas publicadas nas redes sociais e sites de busca. Tal medida impactou significativamente a forma de fazer campanha eleitoral nas eleições de 2018, com os efeitos perversos das Fake News.

Já a legislatura iniciada em 2018 mantém o intenso debate sobre as regras eleitorais, produzindo cinco leis que impactam na organização partidária e na forma de movimentação política de partidos e candidato(a)s. Novamente preocupações com gastos e financiamento de campanhas e a maior inovação legislativa, a criação das Federações de Partidos.

Quadro 5. Alterações na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 – Lei das Eleições

	Ano	Lei	Data	Mudanças
1	1999	9.840	28 de setembro	Introduz o art. 41-A (captação de sufrágio)
2	2002	10.408	10 de janeiro	1º inclusão do voto impresso e da votação paralela
3	2003	10.740	01 de outubro	Revoga o voto impresso

³ADI 4.650

4	2006	11.300	10 de maio	Inclui o art. 30-A (Abuso do Poder Econômico). Proíbe outdoors e Showmício
5	2009	12.034	29 de setembro	Altera regra para preenchimento de vagas por gênero e introduz regras para a propaganda pela internet (Art. 57-A)
6	2013	12.891	11 de dezembro	Trata de propaganda antecipada (Art. 36-A) e redução de custos
7	2014	12.976	19 de maio	Altera ordem dos cargos nos painéis na Urna Eletrônica
8	2015	13.165	29 de setembro	Redução do tempo de propaganda (15 de agosto) de rua e na TV/Rádio. Retorno do VOTO IMPRESSO que valeria para 2018
9	2017	13.487	06 de outubro	Cria o Fundo Especial de Financiamento de Campanha
10		13.488	06 de outubro	Reduz prazo para filiação e troca de domicílio. Introduz o IMPULSIONAMENTO em publicações na internet.
11	2019	13.877	27 de setembro	Permite gastos advocatícios e contábeis acima dos limites
12		13.878	03 de outubro	Limita a contribuição de candidatos à 10% do limite geral
13	2021	14.192	04 de agosto	Garante a paridade de gênero em debates proporcionais
14		14.208	28 de setembro	Institui as Federações de Partidos
15		14.211	01 de outubro	Altera regra para distribuição das sobras e quantidade de candidaturas por partido.

Fonte: Congresso Nacional

Nos debates das reformas políticas ou eleitorais, sempre estiveram presentes os temas do barateamento das campanhas eleitorais, como forma de coibir o abuso do poder econômico e a fragmentação partidária, identificada como um obstáculo à governabilidade. Para a primeira questão foram implantadas medidas como a redução do tempo de propaganda, tanto de rua quanto no rádio e TV, proibição do uso de outdoor e de showmícios.

A segunda alteração, cujo objetivo é reduzir a fragmentação partidária, além da vedação da construção de coligações nas eleições proporcionais, introduziu-se a cláusula de desempenho, também chamada “cláusula de barreira”, com a destinação dos recursos do Fundo Partidário e tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e TV somente aos partidos que ultrapassarem o número mínimo de votos recebidos para a Câmara do(a)s Deputado(a)s.

Se pela política tradicional o problema é de difícil solução, especialmente nas situações em que partidos se tornam legendas de “aluguel” para candidatos avulsos e ainda nas negociações envolvendo preciosos segundos no horário eleitoral, a alternativa encontrada foi o “sufocamento” financeiro, pois sem os recursos do Fundo Partidário para a manutenção das atividades ordinárias, torna-se extremamente limitada a prática político-partidária cotidiana, restringindo-se apenas a participação em eleições.

Esta experiência já possui resultados passíveis de avaliação, cujos dados da eleição de 2018 são apresentados no quadro 6. Naquela eleição a cláusula de desempenho foi de 1,5% dos votos válidos em todo o país, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados. Se não atingisse este percentual ainda restaria cumprida a exigência se o partido tivesse eleito, pelo menos nove deputado(a)s, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados.

No quadro 6 é possível verificar que apenas 21 dos 35 partidos ultrapassaram a quantidade de votos suficiente para atingir a cláusula de desempenho. 14 partidos não alcançaram o patamar exigido de 1,5% dos votos válidos⁴. Realizando um exercício de previsibilidade, aplicando-se os dados de 2018 para as eleições de 2022, apenas 16 teriam ultrapassado a barreira dos 2% dos votos válidos⁵.

Quadro 6. Desempenho partidário na eleição de 2018 - Votos para a Câmara do(a)s Deputado(a)s

	Partido	Votos	% votos	Eleitos
1	PSL	11.457.879	11,65%	52
2	PT	10.126.611	10,30%	56
3	PSDB	5.905.541	6,01%	29
4	PSD	5.749.010	5,85%	34
5	PP	5.480.090	5,57%	37
6	MDB	5.439.167	5,53%	34
7	PSB	5.386.400	5,48%	32
8	PL (Ex PR)	5.224.591	5,31%	33
9	REPUBLICANOS (Ex PRB)	4.992.017	5,08%	30
10	DEM	4.581.164	4,66%	29
11	PDT	4.545.847	4,62%	28
12	PSOL	2.783.669	2,83%	10
13	NOVO	2.748.079	2,79%	8
14	PODEMOS	2.243.320	2,28%	11
15	PROS	2.044.434	2,08%	8
16	PTB	2.022.719	2,06%	10
17	SOLIDARIEDADE	1.953.070	1,99%	13
18	AVANTE	1.844.104	1,88%	7

⁴Após o resultado das eleições de 2018, para atingir a cláusula de desempenho ocorreram três fusões de partidos: o PC do B incorporou o PPL; o PATRIOTA incorporou o PRP; e o PODEMOS, mesmo tendo atingido a cláusula de desempenho, incorporou o PHS.

⁵Em que pese o desempenho do PSL tenha sido impulsionado pela vinculação ao partido do candidato vitorioso na eleição Presidencial, isto não deve se repetir em 2022.

19	PSC	1.765.226	1,79%	8
20	PV	1.592.173	1,62%	4
21	CIDADANIA (Ex PPS)	1.590.084	1,62%	8
22	PATRI	1.432.304	1,46%	5
23	PHS	1.426.444	1,45%	6
24	PC do B	1.329.575	1,35%	9
25	PRP	852.757	0,87%	4
26	REDE	816.784	0,83%	1
27	PRTB	684.976	0,70%	0
28	PMN	634.276	0,64%	3
29	PTC	601.814	0,61%	2
30	PPL	385.197	0,39%	1
31	DC	369.386	0,38%	1
32	PMB	228.302	0,23%	0
33	PCB	61.343	0,06%	0
34	PSTU	41.034	0,04%	0
35	PCO	2.785	0,003%	0
TOTAL DE VOTOS VÁLIDOS		98.342.172		513

Fonte: TSE

Haja vista as mudanças naturais na conjuntura política eleitorais, as informações de 2018 apontam quais os partidos teriam maior dificuldade no cumprimento da cláusula de desempenho em 2022, quando serão exigidos, o mínimo 2% dos votos válidos ou a eleição de onze deputado(a)s federais, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados.

Portando, a inovação legislativa, com a criação da Federação de Partidos é resultado de um conjunto de alterações nas normas de organização partidária e eleitoral implantadas principalmente a partir do final dos anos 1990, bem como da avaliação de parte da experiência implementada pela EC 97/2017, a vedação das coligações nas eleições proporcionais e a instituição da cláusula de desempenho.

Com esta necessária contextualização histórica, passa-se a análise dos elementos específicos relacionados a Lei nº 14.208/2021 que criou a Federação dos Partidos. Este artigo está estruturado para uma apresentação mais didática em 4 capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O capítulo 2 apresenta os fundamentos para criação da Federação de Partidos, durante sua tramitação legislativa. O capítulo 3, analisa os elementos da ADI 7.021, com os argumentos do PTB para o pedido, a decisão liminar e o seu referendo pelo Plenário do

STF em sessão de 09 de fevereiro de 2022. O capítulo 4 analisa a experiência da Frente Ampla no Uruguai, referência política para a construção da proposta legislativa brasileira.

2 – OS FUNDAMENTOS DA LEI 14.208, DE 28 DE SETEMBRO DE 2021

A proposta de criação de Federações de Partidos surge no âmbito da Comissão Temporária de Reforma Política no Senado Federal. Protocolada em 13 de julho de 2015 passa a tramitar como PLS 477/2015⁶. Destaca-se que a proposta é apresentada ainda na vigência da norma constitucional que permitia a coligação em eleições proporcionais, vedada somente pela EC 97/2017, bem como na existência da propaganda partidária semestral no rádio e TV, extinta pela Lei 13.487/2017.

O PLS 477/2015 não possui parecer de admissibilidade sendo apresentado apenas o relatório parcial nº 11 aprovado na 6ª reunião da Comissão da Reforma Política do Senado Federal do dia 13 de julho de 2015, cujo conteúdo de uma lauda, com destaque para a busca em diferenciar a proposta de criação das Federações de Partidos das coligações eleitorais:

Diferentemente das coligações, cuja constituição se encerra no momento da proclamação dos eleitos, **as federações de partidos mantêm compromisso com o exercício do poder político compartilhado no Parlamento**, por parte dos partidos que a integram. **Federações de partidos precisam mostrar identidade programática**, registro na Justiça Eleitoral e, na forma proposta, vínculo de ao menos quatro anos. (Relatório Parcial nº 11/2015, Senador Romero Jucá – PMDB-RR, grifo nosso)

No dia seguinte a sua apresentação, é aprovado requerimento para inclusão na ordem do dia. O PLS 477/2015 é aprovado na sessão do Senado de 16 de julho de 2015 e remetido para análise da Câmara do(a)s Deputado(a)s onde passa a tramitar como o 2.522/2015⁷.

Caso típico da tramitação de proposições legislativas, o PL 2.522/2015 permaneceu na Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania da Câmara do(a)s Deputado(a)s por longo período retornando a pauta somente em 09 de junho de 2021 com a aprovação do requerimento de urgência urgentíssima apresentado pelo Deputado Renildo Calheiros (PC do B-PE) para que a matéria fosse levada à votação pelo Plenário.

Não é surpresa a permanência de projetos de lei por largo tempo aguardando as condições políticas para sua deliberação, quer nas comissões ou mesmo pelo plenário. Destaca-

⁶ Todas as informações sobre o PLS 477/2015 podem ser obtida na página do Senado Federal: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122304>

⁷ Todas as informações sobre a tramitação do PL 2.522/2015 podem ser obtidas na página da Câmara do(a)s Deputado(a)s: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594917>

se que a retomada da tramitação do PL 2.522/2015 na Câmara coincide com a votação da PEC 125/2011, que, entre outras propostas, previa a retomada das coligações nas eleições proporcionais e até mesmo a implantação do sistema eleitoral “distritão”. Ao final da votação da PEC 125/2011 foi rejeitada a implantação do distritão e mantida o retorno das coligações proporcionais, que viria a ser retirada pelo Senado Federal. Ambas proposições foram analisadas na mesma sessão da Câmara do(a)s Deputado(a)s realizada no dia 12 de agosto de 2021, demonstrando o acordo político para a aprovação da federação de partidos⁸.

Portanto, o retorno à ordem do dia do PL 2.522/2015 fez parte de acordos políticos no contexto das discussões das propostas de reformas eleitorais no Congresso Nacional tendo sido aprovado com votação em turno único, recebendo 304 votos a favor, 119 contrários e 3 abstenções. O parecer apresentado em plenário pelo Deputado Sílvio Costa Filho (Republicanos-PE), ratifica os fundamentos na buscas da redução da fragmentação partidária:

Nos últimos anos, foram aprovadas reformas na Constituição e nas legislações Eleitoral e partidária com o intuito de aprimorar e redução o conjunto de partidos políticos. A criação da federação proposta nas proposições em análise caminha na mesma direção. **A federação é uma nova forma de organização intrapartidária, capaz de diminuir o número efetivo de partidos com atuação no cenário político nacional.** (Relator: Deputado Sílvio Costa Filho – Republicanos-PE, grifo nosso)

A criação da Federação de Partidos encontra-se no centro do debate político que busca reduzir a fragmentação partidária, apontada como prejudicial à governabilidade:

Ao exigir um funcionamento unitário para todos os partidos que a compõem, **essa nova forma de organização dialoga com o discurso e as preocupações de quem aponta os diversos problemas resultantes de um enorme quantitativo de partidos na política brasileira e institucionalidade dos Poderes Executivos e dos Legislativos.** A federação dessa forma pode ser a antessala da fusão das diversas agremiações partidárias. (Relator: Deputado Sílvio Costa Filho – Republicanos-PE, grifo nosso)

Encaminhado à sanção Presidencial o projeto recebeu veto integral em 06 de setembro de 2021, baseado no interesse público, assim fundamentado⁹:

A despeito da boa intenção do legislador, em que pese as regras específicas que buscariam conferir mais estabilidade para a federação partidária, a referida proposição

⁸ A íntegra da sessão deliberativa que apreciou a PEC 125/2011 e o PL 2.522/2015 pode ser acessada na página da Câmara do(a)s Deputado(a)s: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/62682>

⁹ A mensagem integral e tramitação do veto podem ser obtidas na página do Congresso Nacional: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/14605>

contraria o interesse público, visto que **inauguraria um novo formato com características análogas à das coligações partidárias**.

A vedação às coligações partidárias nas eleições proporcionais, introduzida pela Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, combinada com as regras de desempenho partidário para o acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão tiveram por objetivo o aprimoramento do sistema representativo, **com a redução da fragmentação partidária** e, por consequência, a diminuição da dificuldade do eleitor de se identificar com determinada agremiação.

Assim, **a possibilidade da federação partidária iria na contramão deste processo**, o que contraria interesse público.

Merece destaque que a análise presidencial considera que a federação de partidos possui formato com características análogas à das coligações partidárias, sem contudo aprofundar o que seriam estas semelhanças, apenas ressaltando a busca da redução da fragmentação partidária já introduzidas pela EC 97/2017. Deliberado em sessão conjunta do Congresso Nacional em 27 de setembro de 2021, o veto foi derrubado com a seguinte votação: No Senado Federal, 25 votos pela manutenção do veto e 45 pela sua rejeição. Na Câmara do(a)s Deputado(a)s, 110 votos pela manutenção do veto e 353 pela sua rejeição.

Assim, no dia 28 de setembro de 2021 é promulgada a Lei nº 14.208, inserindo no ordenamento jurídico eleitoral o instituto das Federações de Partidos, resultante da união de dois ou mais partidos, atuando como se fosse uma única agremiação partidária, aplicando-se ao seu funcionamento todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária, assegurando-se a preservação da identidade e autonomia dos partidos que a integram e que cumpram os seguintes requisitos¹⁰:

I – somente poderá ser integrada por partidos com registro definitivo no TSE;

II – os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos;

III – a federação poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias;

IV – a federação terá abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao TSE.

Importante destacar que o descumprimento da permanência do partido na federação no período acarretará o impedimento em ingressar em outra federação e de celebrar coligações nas 2 (duas) eleições seguintes, bem como de utilizar o fundo partidário até o prazo remanescente. Havendo, pelo menos, dois partidos, a federação continuará em funcionamento.

¹⁰Art. 1º, § 3º da Lei 14.208/2021.

A redação final apresenta dispositivos que determinam a aplicação das normas que regem os partidos políticos tanto em suas atividades ordinárias quanto no que diz respeito às eleições, no entanto, duas questões importantes ficam sem melhor definição: a primeira diz respeito a apresentação da nominata do(a)s candidato(a)s nas eleições proporcionais cuja composição da lista ficará a cargo do estatuto da federação (art. 1º, § 7º); a segunda é relativa ao prazo para sua composição (Art. 2º, parágrafo único).

Quanto a primeira lacuna merece preocupação quanto a lista de candidaturas a ser apresentada em cada pleito, a forma de divulgação, se permanecerá consignado o partido ao qual é vinculado o(a) candidato(a) para melhor compreensão do(a) eleitor(a) na hora de sua escolha e voto. Ressalte-se que a Lei 14.211/2021 limitou a 100% mais um o número de candidaturas que cada partido poderá apresentar nas eleições proporcionais, o que acarretará maior dificuldade na definição da lista das Federações.

Quanto a segunda lacuna, faltou maior precisão em relação a formação da federação, definido que seria até a data final para a realização das convenções partidárias (inciso III, do art. 1º) e o parágrafo único do art. 2º veda de sua constituição após a realização das convenções partidárias. Em que pese possa ficar subentendido que a formação seria no período anterior a eleição geral, nada obsta na formação de uma federação em eleição municipal. Tampouco trata do ingresso de outros partidos passada a eleição.

3 – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.021¹¹

Em 04 de novembro de 2021 o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro¹² ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, para que seja declarada inconstitucional a Lei 14.208/2021, pois violados frontalmente o § 1º, art. 17 e o art. 65 caput e § 1º da Constituição Federal de 1988. Para melhor compreensão transcreve-se os dois dispositivos citados na inicial que foram afrontados:

Art. 17. § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os

¹¹ A tramitação da ADI 7.021 pode ser acompanhada no site do Supremo Tribunal Federal: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6293255>

¹²Conforme pesquisa na Ata da sessão deliberativa da Câmara do(a)s Deputado(a)s de 12 de agosto de 2021, o PTB orientou o voto SIM, favorável ao PL 2.522/2015 que instituiu as federações de partidos. Do(a)s 10 deputado(a)s da bancada do partido, 8 votaram favoráveis, uma ausência e apenas 1 voto contrário. <https://www.camara.leg.br/presenca-comissoes/votacao-portal?reuniao=62682&itemVotacao=9998>

critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, **vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal**, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

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

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Sustenta o PTB a inconstitucionalidade formal e material à Constituição. Quanto à violação formal, alega inadequação do devido processo legislativo bicameral, pois não houve a reapreciação do projeto de lei pelo Senado Federal, à luz da nova norma constitucional instituída pela EC 97/2017 que vedou a realização de coligações nas eleições proporcionais. Destaca que a aprovação do PLS 477/2015 no Senado Federal ocorreu ainda sob a vigência da norma constitucional que permitia a celebração de coligações nas eleições proporcionais.

Quanto a violação material, assevera o PTB que a federação seria uma espécie de coligação, proibida pela nova redação do § 1º do art. 17 da Constituição, bem como reestabelece a “verticalização” das coligações, haja vista o caráter nacional da unificação de partidos em uma federação impedindo sua atuação regional ou municipal fora do âmbito federativo. A lei 14.208/2021 seria, portanto, uma tentativa do legislador autorizar, mediante lei ordinária, a celebração de coligações em eleições proporcionais sob a nova denominação de federação, expressamente vedada na norma constitucional.

A ADI 7.021 foi distribuída para relatoria ao Ministro Luís Roberto Barroso. Outros seis partidos requereram a admissão na ação como “Amicus Curiae” (PC do B, Cidadania, PV, PSB, PT e PP), sendo que as manifestações destes partidos foram no sentido da negativa ao deferimento da medida liminar e pela constitucionalidade da Lei 14.208/2021. Cabe destaque que a relatoria do Ministro Barroso na ADI 7.021 coincide com a regulamentação do tema no Tribunal Superior Eleitoral, cuja Resolução aprovada também esteve sob sua tutela.

Intimados para manifestação, o Presidente da República encaminhou posicionamento esclarecendo que o veto foi apenas por interesse público, uma vez que a federação teria “características análogas às coligações partidárias. Contudo, reconhece que a norma não é inconstitucional, dado que são institutos distintos. A manifestação da Câmara do(a)s Deputado(a)s esclarece o rito legislativo, sem afronta à constituição e alega que não há inconstitucionalidade material face a distinção entre os dois institutos. O Senado Federal manifesta-se sobre a tramitação regular do projeto de lei, sem desrespeito à constituição.

Em decisão de 08 de dezembro de 2021, o Ministro Luís Roberto Barroso constrói sua fundamentação dividindo em três tópicos distintos. Inicia pelo afastamento de inconstitucionalidade formal da Lei, fundamentando, em brevíssima síntese, que não existe parâmetro constitucional para aferir a validade do projeto.

Em que pese a aprovação do PL 477/2015 pelo Senado Federal tenha ocorrido na vigência anterior à EC 97/2017, as alterações efetuadas pela Câmara do(a)s Deputado(a)s foram meramente de redação, sem afetar o conteúdo da proposta original. No mesmo sentido, quando da análise do veto presidencial o Senado Federal reiterou o apoio à aprovação da matéria, por ampla maioria. De fato, em relação ao procedimento formal de tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional a decisão não poderia ser outra.

Já em relação ao aspecto material, discorre sobre as diferenças entre coligações e o novo instituto, as federações de partidos. Assevera sobre a boa medida legislativa para pôr fim as coligações proporcionais pelos prejuízos que causavam ao funcionamento do sistema representativo pois: i) eram voltadas a fins puramente eleitorais; ii) não implicavam compromisso de alinhamento pragmático entre partidos; e iii) não vinculavam seu funcionamento parlamentar posterior às eleições. Conclui que as coligações “em boa hora foram proibidas”.

Reconhece, no entanto, alguma similaridade entre os institutos, especificamente no processo eleitoral, mas a norma prevê seu funcionamento por prazo mínimo de quatro anos, contando com um programa comum, abrangência nacional, vinculando suas ações em todas as esferas, nacional, estadual e municipal (as coligações poderiam ser diferentes em cada esfera pelo princípio da não obrigatoriedade de vinculação), bem como sanções em caso de algum partido requerer o seu desligamento antecipado da federação.

Neste sentido, compreende que as regras “tornam improvável a utilização para fins eleitorais, ou seja, apenas para viabilizar a transferência de votos, sem qualquer identidade ideológica entre partidos, que era o problema central da formação das coligações partidárias”. Para diferenciar os institutos destaca as principais características das federações: i) *são estáveis*, ainda que transitórias; ii) requerem *afinidade programática*; e iii) vinculam o *funcionamento parlamentar*.

Prossegue sua fundamentação sustentando a faculdade aos partidos quando a adesão ao pacto da federação, reforçando novamente a necessidade de acordo mínimo em relação a identidade política e programática, ao contrário das coligações que tinham como fundamento básico a disputa eleitoral com vistas a obtenção de maior espaço no parlamento. As federações

seriam um espaço de experiência nas relações partidárias, sem a necessidade abrupta de fusão. Apesar das fundamentações serem essencialmente sob o aspecto político e as vantagens para o sistema representativo com o advento das federações, o Ministro Barroso conclui sua fundamentação afirmando:

É possível questionar a conveniência e oportunidade da inovação, que pode retardar a necessária redução do número de partidos políticos no país. **Mas essa avaliação, de natureza política, não cabe ao Poder Judiciário.** Diante disso, e em respeito ao princípio da separação dos poderes, entendo que também neste ponto é o caso de ser deferente ao Congresso Nacional.

Este posicionamento é eminentemente político e reforçado pela ementa da decisão que merece destaque: “Naturalmente, **se no mundo real se detectam distorções violadoras da Constituição**, tal avaliação preliminar poderá ser revisitada. Para isso, no entanto, **é imperativo aguardar o processo eleitoral e seus desdobramentos**”. Em outras palavras, pode-se compreender que o posicionamento é aguardar que o mundo político experimente o novo instituto e, havendo distorções, reavaliar seu enquadramento constitucional.

Compreende-se o exíguo prazo para a decisão sobre o tema e a fundamentação reflete a impossibilidade de aprofundamento dos estudos jurídicos da nova norma. Encontra-se na doutrina clara definição sobre o instituto das coligações partidárias, além de farta sustentação jurisprudencial, contudo, quanto as Federações de Partidos, não existem fundamentos doutrinários ou jurisprudenciais para melhor compreensão de seu funcionamento.

No mesmo sentido, a Ciência Política, que poderia auxiliar nos elementos comparativos dos institutos somente possui estudos científicos sobre experiências em outros países, com todas as dificuldades e riscos em análises comparativas a partir de culturas políticas e históricas de diferentes civilizações.

Porém, avaliando-se as Federações de Partidos em relação ao seu funcionamento no período eleitoral fica evidente que existem mais semelhanças do que diferenças o que praticamente indica terem, do ponto de vista eleitoral, o mesmo fim. Vejamos uma definição doutrinária das coligações:

A coligação é uma *união formal* de partidos políticos, de *caráter transitório*, com a finalidade de *participarem juntos* em uma eleição. Pressupõe a *convergência de vontades* de seus integrantes para um *objetivo comum*. A coligação forma-se a partir da manifestação de vontade *exarada na convenção partidária*. (ZÍLIO, 2020, pág. 145, grifo nosso).

Ora, a finalidade principal de uma corrente política, quer esteja representada isoladamente em um partido político, seja na forma coligada ou agora, através de Federação, é concorrer em melhores condições para alcançar o maior número de espaço político no Poder Legislativo e ainda a participação em Governos. Portanto, tanto a coligação quanto a federação atuarão em *conjunto*, como se um partido fosse, deverão ter *afinidade programática*, buscarão união de esforços para obter o maior espaço de poder possível e sua composição precederá de *decisão de fórum deliberativo* (nas coligações serão as convenções e nas federações pelo Diretório Nacional de cada partido).

A diferença essencial entre os dois institutos é em relação ao período de sua existência. Enquanto a coligação é efêmera, transitória, permanecendo apenas entre o período da formalização das candidaturas até o dia da eleição, da federação de partidos espera-se que a relação seja mais perene, apesar da possibilidade de que qualquer partido que a compõe se retire antes do prazo mínimo de quatro anos.

O argumento de que o funcionamento da Federação além do período eleitoral trará maior estabilidade política e melhores condições de governabilidade, embasada na “identidade ideológica programática” exigida para sua composição, não encontra aderência na conjuntura política parlamentar atualmente. Basta uma simples verificação das votações no Congresso Nacional para verificar que a orientação das lideranças partidárias é seguidamente desrespeitada. O caso da votação do PL 2.522/2015 na Câmara do(a)s Deputado(a)s que aprovou a criação das Federações de partidos é exemplar em relação a divisão nas bancadas, inclusive o PTB, autor da ADI 7.021 colaborou com 8 votos para sua aprovação dos 10 de sua bancada. Novamente pretende-se que uma nova legislação resolva um problema político.

Ainda em relação ao outro tema apresentado pelo proponente foi solenemente ignorado pelo Ministro Luís Roberto Barroso em sua decisão. Trata-se da questão sobre verticalização das coligações, agora impactadas pelo novo instituto das Federações.

Sobre este tema, importante recordar que o Tribunal Superior Eleitoral, na Consulta nº 715, à porta das eleições de 2002, ao se manifestar sobre a “necessidade de observância do princípio da coerência na formação de coligações” entendeu que o caráter nacional dos partidos deveria prevalecer ao princípio da autonomia partidária, ou seja, os partidos coligados para a eleição Presidencial não poderiam formar coligações em âmbito regional com partidos que estejam na disputa nacional apoiando outras candidaturas.

Novamente, às vésperas da eleição de 2006, o TSE manteve o posicionamento, no entanto, a reação do Congresso Nacional foi imediata, com a aprovação, em apenas 5 dias, da

Emenda Constitucional nº 52/2006, incluindo a expressão “É assegurada aos partidos políticos autonomia [...] para adotar critério de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, **sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal**”. O Supremo Tribunal Federal, na ADI 3.685, ajuizada pela OAB, interpretou o dispositivo conforme a nova redação da Constituição.

Portanto, este tema não foi enfrentado pela decisão cautelar. No entanto, quando do julgamento em Plenário o tema foi questionado em aparte da representante do PTB. Na ocasião o Ministro Relator esclareceu que a argumentação estava implicitamente rejeitada, pois a equiparação das Federações aos Partidos, não afronta o sistema partidário e eleitoral proporcional. Considerando a dimensão continental do Brasil, com suas enormes diferenças culturais e sobretudo as particularidades políticas de cada região, estado e nos municípios, a exigência de uma unidade ideológica programática, prevista na essência das Federações, é algo extremamente difícil de se efetivar “no mundo real”.

Por fim, em sua decisão cautelar o Ministro Luís Roberto Barroso trata do tema da “desequiparação entre os partidos e a federação” deferindo parcialmente o pedido cautelar para: i) suspender o inciso III, do § 3º do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995 e o parágrafo único do art. 6º-A da Lei nº 9.504/1997; bem como ii) conferir interpretação conforme à Constituição ao caput do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, de modo a exigir que: *“para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos”*.

Fundamentou sua decisão na necessidade de garantir a paridade de armas nas eleições, pois o disposto no inciso II, do § 3º, do Art. 11-A da Lei 9.096/1995, com a nova redação pela Lei 14.208/2021, define que **“a federação poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias”** possibilitaria vantagem às federações em relação aos partidos. Destaca-se que esta questão não foi levantada pela proponente da ADI, somente requerida em manifestação do PC do B, posterior à decisão cautelar, para que a decisão fosse modulada quando do referendo em Plenário do STF, para que, excepcionalmente, apenas no primeiro ano de vigência da normal, fosse fixado o prazo para registro até 31 de maio de 2022.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal iniciou a análise da medida cautelar da ADI no dia 03 de fevereiro de 2022, recebendo as sustentações orais dos Partidos interessados e do Procurador-Geral Eleitoral. O relator ratificou os fundamentos da medida cautelar, modificando-a apenas para acolher a sugestão dos partidos para adequação do prazo, excepcionalmente para as eleições de 2022, definindo o dia 31 de maio, para registro dos

estatutos das Federações junto ao Tribunal Superior Eleitoral. Concluiu-se o julgamento em 09 de fevereiro, com a seguinte ementa:

Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a cautelar deferida parcialmente, apenas para adequar o prazo para constituição e registro das federações partidárias e, nesse sentido: (i) suspendeu o inciso III do § 3º do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995 e o parágrafo único do art. 6º-A da Lei nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 14.208/2021; bem como (ii) conferiu interpretação conforme à Constituição ao *caput* do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, de modo a exigir que, para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos; (iii) ressalvadas as federações constituídas para as eleições de 2022, **as quais deverão preencher tais condições até 31 de maio de 2022**. Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski, que negavam o referendo, e o Ministro Nunes Marques, que divergia em maior extensão, negando o referendo e concedendo cautelar para suspender a eficácia da Lei 14.208/2021. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 9.2.2022.

Em relação à constitucionalidade da Lei das Federações, dez ministros acompanharam o relator, restando vencido apenas o Ministro Nunes Marques que assentou, em manifestação digna de registro, que “avaliação de natureza política não cabe ao Poder Judiciário”. Face a divergência do voto do Ministro Nunes Marques, cabe ressaltar seus fundamentos.

Argumenta que o instituto das Federações visa driblar a Emenda Constitucional nº 97/1997, com a criação de uma “*joint venture*” partidária. Melhor seria a fusão do que a junção em Federação. Discorrendo sobre o sistema partidário e eleitoral proporcional, argumenta o Ministro que o cálculo do quociente eleitoral é idêntico, pois a nominata de candidato(a)s, unificada em Federação, permitirá que os defeitos das coligações permaneçam, como na situação em que o(a) eleitor(a) vota em um(a) candidato(a) e elege outro(a).

Alega ainda, que outro objetivo estipulado quando da aprovação da EC 97/1997, a vedação do acesso ao Fundo Partidário e tempo de propaganda eleitoral na TV e Rádio, será afetado no caso das Federações, pois os partidos menores, mesmo não atingindo a cláusula de barreira continuarão recebendo recursos públicos, contrariando o dispositivo constitucional. Portanto, a criação das Federações só camufla os problemas do sistema anterior das coligações proporcionais.

O Ministro Nunes Marques ainda discorre sobre o caráter representativo dos Partidos Políticos, como sustentação do Estado Democrático de Direito, podendo, entre outras medidas, propor Ações Diretas de Inconstitucionalidade, funcionando como parceiro na proteção da Constituição da República. O instituto das Federações é portanto “*sui generis*” pois assume o

papel dos partidos políticos na esfera eleitoral sem haver, literalmente, sua previsão no texto Constitucional.

Superada a discussão sobre a constitucionalidade, ressalvada a divergência do Ministro Nunes Marques, outro tema encontrou resistência no colegiado do Supremo Tribunal Federal, o marco temporal para o registro das Federações para participar das eleições de 2022. A divergência aberta pelo Ministro Gilmar Mendes, que foi acompanhado pelos Ministros Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski e da Ministra Carmem Lúcia.

Argumentou o Ministro Gilmar Mendes que não há parâmetros constitucionais que autorizam alteração no calendário eleitoral e que a antecipação da data para registros das Federações de Partidos é que pode causar desequilíbrio. Ressalta que a decisão de participar da Federação é facultativa e que os custos políticos elevados devem ser sopesados pelos partidos. O Ministro Dias Toffoli, fundamenta seu voto acompanhando a divergência, “não se sentindo autorizado, como juiz, para alterar a data estipulada na lei”.

A Ministra Carmem Lúcia também manifesta-se que “o Tribunal Constitucional não estaria autorizado a alterar fundamentos da lei”. O Ministro Ricardo Lewandowski ressalta que a alteração do prazo para registro foi regulamentada pela Resolução TSE nº 23.670, aprovada em 14 de dezembro de 2021, sustentada na medida Cautelar expedida pelo Ministro Relator também deve ser alcançada pela presente ação, pois segundo a doutrina, jamais uma Resolução deverá contrariar uma lei ou mesmo inovar em matéria legislativa, sob pena de invalidação do ato regulamentar.

Por fim, em referência ao registro do Ministro Ricardo Lewandowski, acerca da normatização pelo TSE, através da Resolução 23.670/2021, cabe o registro que a citada norma ultrapassou até mesmo o limite temporal determinado inicialmente pela Medida Cautelar, que previa a necessidade do registro das federações ocorrer no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos, ou seja, 06 (seis) meses antes da eleição, no caso das eleições de 2022, em 02 de abril.

No entanto, ao aprovar a Resolução 23.670/2021, a Corte Eleitoral determinou que o registro do estatuto das Federações deveriam ser protocolados perante o TSE, no máximo, até o dia 1º de março de 2022 (art. 13), sendo assegurado somente a estes a apreciação do pedido até o prazo de 06 meses antes da eleição, o mesmo exigido para o deferimento do registro de partido político. Na prática a Resolução antecipou ainda mais a formação das Federações, com evidente extrapolação de suas atribuições constitucionais. Espera-se que, a partir do referendo da Medida Cautelar pelo Pleno do STF ocorra ajustes na Resolução para garantia do

cumprimento da decisão que determina que a formação das Federações possa ocorrer, excepcionalmente para as eleições de 2022, até o dia 31 de maio.

Mas a Resolução 23.670/2021 possui outros aspectos relevantes, preenchendo lacunas da Lei 14.208/2021. Digno de registro é a determinação de que a lista de candidaturas a ser apresentadas pela Federação terá que respeitar a cota de gênero nas eleições proporcionais, devendo ser atendidas tanto pela lista global da federação, quanto por cada partido que a compõe. Tal medida, explícita no inciso I do parágrafo único do artigo 12 é fundamental para evitar que candidaturas femininas sejam concentradas nos partidos que recebem menos recursos, em flagrante tentativa de fraude à lei.

Também mereceu atenção e necessidade de deixar explícito no inciso II do parágrafo único do artigo 12 que, havendo distribuição de recursos de um partido para outro da mesma federação e este tiver suas contas desaprovadas, acarretará na desaprovação das contas do partido doador. Espera-se que este dispositivo coíba a transferência de recursos como forma intermediária para a prática de irregularidades.

Em sessão plenária realizada no dia 16 de dezembro de 2021 o TSE conclui os debates acerca dos ajustes nas resoluções eleitorais aprovando os textos que balizarão as eleições de 2022¹³. Face a experiência inovadora das federações de partidos, inédita no ordenamento jurídico brasileiro, está em aberta a necessária melhoria na sua regulamentação, não apenas no âmbito da Corte Eleitoral, mas sobretudo pelo Poder Legislativo, tendo em vista que existem muitas lacunas entre o propósito da lei 14.208/2021 e sua implantação na arena política e eleitoral.

Como assinalado por alguns votos durante a sessão plenária do STF que referendou a medida cautelar, será necessário aguardar a experiência nas eleições gerais de 2022 para melhor avaliação sobre o novo instituto.

Ressalte-se que, mais uma vez, uma alteração profunda na estrutura política Brasileira, que foi o fim das coligações para as eleições proporcionais somente foi implementada na sua integralidade em eleições municipais de 2020, não atingindo o Parlamento Federal nas eleições de 2022. Para os estudos da ciência política ficará comprometida a comparação ou avaliação dos seus efeitos.

¹³ <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Dezembro/tse-aprova-todas-as-resolucoes-para-as-eleicoes-2022>

4 – A EXPERIÊNCIA DA *FRENTE AMPLIO* NO URUGUAI¹⁴

Apontado no meio político e parlamentar como um modelo a ser seguido, este capítulo se dedica a apresentar e comentar aspectos relativos a construção da Frente Ampla de partidos políticos no Uruguai, constituída em 1971 e que governou o país por 3 mandados consecutivos, entre 2004 e 2019.

Inicialmente é importante destacar que toda comparação entre sistemas políticos e eleitorais é arriscada e perigosa. Cada nação construiu suas bases políticas a partir de experiências próprias e uma cultura que se consolida ao longo de sua formação e que possui significativas particularidades. Ao realizar a análise comparativa corre-se o risco de tentar encaixar realidades diferentes para explicar fenômenos similares.

A experiência política das forças de centro-esquerda no Uruguai tem sido utilizada como modelo nos debates políticos sobre a criação das federações de partidos no Brasil. Tem sentido pois trata-se de uma construção coletiva com de mais de 50 anos e que gerou frutos positivos, com a ampliação da participação nos espaços políticos, no exercício da Presidência do Uruguai por 15 anos, chegando até mesmo a constituir maioria absoluta no Poder Legislativo. No entanto, o caso da Frente Ampla do Uruguai possui mais diferenças do que similaridades com a conjuntura política do Brasil.

A primeira e extremamente significativa é a estrutura política do País. Ambos adotam o sistema Presidencialista e o Poder Legislativo Bicameral, no entanto, o Brasil é uma República Federativa e o Uruguai é um Estado Unitário. No Brasil vivem mais de 210 milhões de pessoas e uma área territorial de 8,5 milhões de km². A população do Uruguai é de cerca de 3,5 milhões de habitantes e um território de apenas 176 mil km².

O Poder Legislativo do Uruguai é exercido pela Assembleia Nacional, composto por duas Câmaras, uma de Senadore(a)s e outra de Representantes, similares ao Congresso Nacional Brasileiro, com o Senado Federal e a Câmara de Deputado(a)s. Enquanto o Brasil é composto por 26 Estados e o Distrito Federal no Uruguai existem 19 Departamentos. Além da União e Estados, o Brasil possui 5.568 municípios. No Uruguai não existe esfera estatal municipal (BARRETO, 2012, BOROWSKI, 2021).

¹⁴<https://www.frenteamplio.uy/>

O contexto histórico também é significativamente diferente. A Frente Ampla foi fundada em 05 de fevereiro de 1971 e reuniu partidos políticos de esquerda, movimentos sociais e populares mas também setores progressistas dos Partidos Colorado e Nacional.

Enquanto o Brasil mergulhada e aprofundava o Estado Terrorista após o golpe civil-militar de 1964, interrompendo a realização de eleições, suspendendo direitos políticos, cassando mandatos e assassinando líderes opositores, no Uruguai ainda ocorriam eleições gerais, contudo, na segunda metade da década de 1960 inicia a construção de suas bases para a repressão política (PADRÓS e FERNANDES, 2012).

Na eleição geral de 1966 os partidos Colorado e Nacional garantem esmagadora maioria nas Câmaras legislativas. No Senado a Frente de Izquierda de Liberación elege somente 1 cadeira das 30 em disputa e na Câmara de Representantes conquista 5 cadeiras. O Partido Demócrata Cristiano também alcança 3 vagas, totalizando 8 mandatos fora do espectro dos partidos Colorado e Nacional, do total de 99 assentos. Portanto, o quadro político no final dos anos 1960 era de extrema dificuldade para as forças políticas de centro-esquerda, especialmente pela repressão política.

Assim a união de setores de centro-esquerda e progressistas dos partidos Colorado e Nacional se deu em uma conjuntura política de enfrentamento ao processo de construção do Estado Terrorista Uruguio, aliado ao pífio desempenho eleitoral nas eleições de 1966. Havia assim, um objetivo comum, que era a defesa de um Estado Democrático de Direito.

A criação da Frente Ampla em 1971, produz resultados eleitorais significativos na eleição daquele ano, concorrendo ainda sob o lema do Partido Demócrata Cristiano. No Senado conquista 5 cadeiras das 30 em disputa. Na Câmara de Representantes alcança 18 vagas das 99 possíveis. Na eleição para Presidência atinge 18,28% dos votos. O golpe civil-militar de 1973 consolidou o Estado Terrorista com a suspensão de eleições, cassação de direitos políticos, prisão e assassinato de opositores, assim como já acontecia no Brasil.

Outra diferença significativa é a estrutura política partidária. Enquanto no Brasil poucos partidos ultrapassam a casa dos 50 anos de existência, no Uruguai as tradicionais agremiações políticas foram criadas em 1836, os Partidos Colorado e Nacional, participando ativamente na história da construção política da Nação. Mesmo com a liberdade para a criação de partidos políticos a tradição Uruguia é de hegemonia e alternância de dois partidos, quebrada apenas com a eleição da Frente Ampla em 2004. Esta concentração se reflete no parlamento com poucas possibilidades de eleição de representantes de partidos com pouca representação na sociedade (BOROWSKI, 2021).

Mas a principal diferença entre os sistemas políticos e eleitorais, para o escopo deste artigo, é o modelo de lista de candidaturas. Enquanto no Brasil se adota a lista aberta apresentada pelos partidos, contendo apenas uma nominata, sem ordem de preferência, sendo eleito(a)s o(a)s mais votado(a)s, no Uruguai o sistema é de lista fechada, pré-ordenada elegendo-se na ordem apresentada. Não há limites para a apresentação de listas, ou seja, todos os setores internos dos partidos podem apresentar candidaturas.

Além disto, a quantidade de candidato(a)s em cada lista pode ser até o máximo de cargos em disputa, podendo serem apresentados suplentes até três vezes este número, ou seja, possibilita grande participação de suas bases partidárias na disputa eleitoral. Este é o principal instrumento que viabiliza estruturas que abrangem vários partidos e/ou movimentos como o da Frente Ampla Uruguiaia.

A circunscrição eleitoral para o Parlamento do Uruguai é nacional, ou seja, a distribuição das cadeiras é proporcional ao número de votos recebidos em todo o país, o que reforça a necessidade de unificação da ação política partidária para alcançar todas as regiões em busca de votos. No caso da eleição para o Senado, basta a divisão simples dos votos dos partidos pelo número de cadeiras para verificação do quociente eleitoral e partidário. Para a eleição à Câmara do(a)s Representantes, o cálculo também é nacional, no entanto, a distribuição obedece critérios complexos visando a garantia de eleição de Deputado(a)s em todos os Departamentos (BOROWSKI, 2021).

Calculado o quociente eleitoral e partidário e distribuído as cadeiras proporcionalmente aos partidos, este processo é novamente realizado para a distribuição das vagas entre as listas apresentadas, conforme a votação individual recebida. Assim, além de garantir a representação proporcional no parlamento entre os partidos, a distribuição das vagas também respeita a proporção de cada setor interno da agremiação política.

Atualmente a Frente Ampla é composta por 30 setores políticos com representação, sendo destes 07 possuem estrutura de partido político. Após reformas em seu estatuto também foi permitido a adesão individual de eleitor(a)s sem a necessidade de vinculação a partido ou organismo político interno.

No Brasil, o golpe civil-militar com a implantação da ditadura e sufocamento dos direitos políticos e supressão do Estado Democrático de Direito ainda no início dos anos 1960, provocou enormes danos a cultura política. A retomada democrática no Brasil também foi mais tardia do que no Uruguai e a reorganização partidária, nos anos 1980, resultou em fragmentação com a criação de vários partidos e não fomentou a cultura de unidade.

Com estas observações sobre a experiência da Frente Ampla Uruguaia, verifica-se a grande diferença de conjuntura, do contexto histórico de sua criação e das grandes dificuldades para a consolidação da unidade política. No entanto, trata-se de fato histórico e que constitui-se, de fato, em modelo a ser considerado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo dedicou-se a avaliar os impactos da criação de um novo instituto político na organização partidária no ordenamento jurídico e político Brasileiro, a Federação de Partidos, através da Lei 14.208/2021. Na introdução foram apresentados os processos legislativos que alteraram a partir dos anos 2000, os sistemas políticos e eleitorais. Verificou-se maior intensidade nas legislaturas de 2014-2018 e a atual, iniciada em 2019. Tal postura do Parlamento Brasileiro demonstra uma preocupação com o aprimoramento do escopo normativo político-eleitoral, no entanto, as constantes mudanças geram ainda insegurança e instabilidade para os processos eleitorais, com alterações nas regras às vésperas de eleições.

Sobre os fundamentos para a criação da Federação de Partidos, desde o início de sua tramitação no Senado Federal em 2015 até aprovação pela Câmara do(a)s Deputado(a)s em 2021, percebe-se a pouca fundamentação teórica, política e histórica para sustentação da proposta, destacando-se a preocupação com a diminuição da fragmentação partidária que é apontada como um dos fatores de instabilidade política e prejudicial à governabilidade.

Em relação a da ADI 7.021, proposta pelo PTB e que recebeu decisão cautelar pelo indeferimento dos pedidos foi referendada pelo Plenário do STF, no entanto, a discussão sobre a (in) constitucionalidade ainda pode retornar aos debates da Corte Suprema a partir da avaliação da experiência na vida real, podendo ser reavaliada futuramente, como bem asseverou o Ministro Luís Roberto Barroso. Portanto, a discussão sobre a (in) constitucionalidade das Federações de Partidos ainda perdurará por longo tempo.

Encerrada a análise legislativa e jurídica, o debate se desloca para a Ciência Política, com o histórico da criação da Frente Ampla no Uruguai, utilizada como referência para o modelo brasileiro. Demonstrou-se que a experiência da Frente Ampla apresenta mais diferenças do que convergências com a conjuntura brasileira, especialmente pela configuração do sistema político Uruguaio. Apesar disto, é relevante seu estudo, ressalvado o enorme esforço político para a construção de uma Frente que reuniu partidos e movimentos de centro-esquerda e

progressistas para superar o Estado Terrorista e restaurar a democracia e que consolida-se, atualmente, como a principal força política do Uruguai.

Assim, o presente artigo procurou demonstrar a complexidade da inclusão no ordenamento jurídico eleitoral do Brasil de um novo Instituto, verdadeira inovação legislativa. Identificou-se lacunas normativas que precisam ser preenchidas e melhor avaliadas na medida de sua implantação, bem como, pendente de uma decisão definitiva sobre sua (in) constitucionalidade.

REFERÊNCIAS

ANDRADE NETO, João. **Jurisdição eleitoral: judicialização da política?** Revista Jurídica da Presidência, v. 12, n. 96, p. 106-130, fev.-maio 2010

BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. **Eleições municipais comparadas: a escolha do chefe do executivo no Brasil e no Uruguai e o impacto sobre os sistemas partidários locais (2000-2005)**. 2012. *Revista Brasileira De Ciência Política*, (7), 285-318. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1961] Acesso em 30.12.2021.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990.

BRASIL. Lei 4.737, de 15 de julho de 1965.

BRASIL. Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995.

BRASIL. Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997.

BOROWSKI, Edson Moraes. **O sistema político e eleitoral do Uruguai. Uma viagem de observação nas eleições presidenciais e legislativas de 2019**. Porto Alegre. Paixão Editores. 2021.

BOROWSKI, Edson Moraes. **Sistema Político Uruguaio: Análise dos Poderes Executivo, Legislativo e da Corte Electoral Uruguaia**. Revista do TRE-RS. Ano 25. Nº 48. Janeiro/Junho de 2020. Disponível em [https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/pluginfile.php/10303/mod_resource/content/1/Revista%20do%20TRE-RS%2048.pdf]. Acesso em 30.12.2021.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Reflexões chuvosas sobre a lei das federações partidárias ou a volta disfarçada das coligações proporcionais**. Disponível em https://www.acachacaeleitoral.com/blog/reflex%C3%95es-chuvosas-sobre-a-lei-das-federa%C3%87%C3%95es-partid%C3%81rias-ou-a-volta-disfar%C3%87ada-das-coliga%C3%87%C3%95es-proporcionais. Acesso em 29.12.2021.

PADRÓS, E. S., & FERNANDES, A. S. (2012). A gestação do golpe no Uruguai: o governo Bordaberry e o papel dos militares (1972-1973). *Estudos Ibero-Americanos*, 38(1). Disponível em [<https://doi.org/10.15448/1980-864X.2012.1.11584>].

URUGUAY. Constitucion de La República Vigente. Disponível em: [<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>]. Acesso em 30.12.2021.

URUGUAY. Enciclopédia Eleitoral 1900-2010. Disponível em [https://legislativo.parlamento.gub.uy/OtrosDocumentos/EnciclopediaElectoral1900_2010.pdf]. Acesso em 30.12.2021.

URUGUAY. Estatuto da Frente Amplio. Disponível em <https://www.frenteamplio.uy/documentos-institucionales/item/37-estatutos>]. Acesso em 30.12.2021.

ZÍLIO, Rodrigo Lopes. Direito Eleitoral. 7. ed. rev. e ampl. e atual. - Salvador: Editora JusPodivm, 2020.