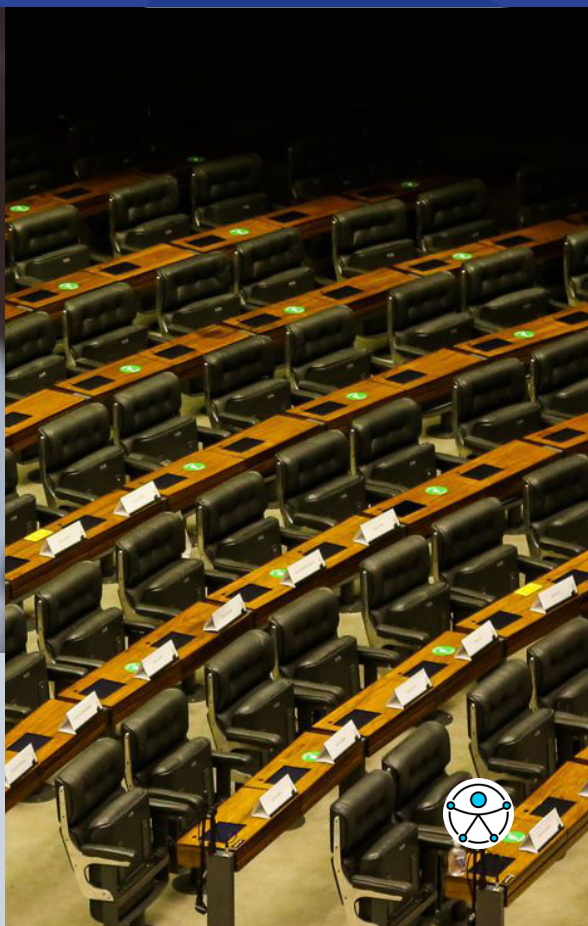
abradep DEBATE #10

Temporalidade das federações partidárias

16 de janeiro de 2022



abradep
Academia Brasileira de
Direito Eleitoral e Político

• PROBLEMA APRESENTADO

(Daniel Falcão)

O jornal O Globo divulgou nota afirmando que alguns partidos políticos estariam se reunindo para modificar a lei que criou as federações partidárias para tornar possível a dissolução da federação no ano seguinte à eleição. Vocês enxergam viabilidade jurídica nesta proposição?

• NORMAS ENVOLVIDAS

Lei dos Partidos Políticos

Art. 11-A

Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária. [...]

§ 3º A criação de federação obedecerá às seguintes regras:

I – a federação somente poderá ser integrada por partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral;

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

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

IV – a federação terá abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral.

• JULGADO CITADO

Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.021

1. A lei questionada – Lei nº 14.208/21 – alterou a redação da Lei nº 9.096/95, criando o instituto da federação partidária.

Essa nova figura permite a união entre partidos políticos, inclusive para concorrerem em eleições proporcionais (para deputado federal, estadual e vereador). Alegação de vícios de inconstitucionalidade formal e de inconstitucionalidade material.

I. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL 2. O projeto de lei foi iniciado e aprovado no Senado, sob a antiga redação do art. 17, § 1º, da CF, que admitia coligação eleitoral inclusive no sistema proporcional. Na sequência, foi remetido à Câmara dos Deputados e aprovado, sob a vigência da nova redação do referido dispositivo, que passou a vedar coligações em eleições proporcionais (EC 97/17). Daí a alegação de que deveria ter retornado à Casa em que iniciada a tramitação. O argumento, porém, não procede. 3. Nada na Constituição sugere que a superveniência da emenda constitucional referida exigiria o retorno ao Senado Federal do projeto já aprovado pelas duas Casas. O reexame pela Casa iniciadora somente se dá no caso em que o projeto tenha seu conteúdo alterado na Casa revisora (CF, art. 65, parágrafo único), o que não ocorreu. Na Câmara dos Deputados, houve apenas emendas de redação. Cabe observar ainda que: (i) federação partidária e coligação constituem institutos diversos; e (ii) o Congresso Nacional, em sessão conjunta, reunindo o Senado e a Câmara, por maioria absoluta, rejeitou o veto que havia sido aposto pela Presidente da República ao projeto aprovado. Portanto, há inequívoca manifestação de vontade de ambas as Casas Legislativas em relação à matéria.

II. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL 4. A federação partidária possui importantes pontos de distinção em relação às coligações, que em boa hora foram proibidas. As coligações consistiam na reunião puramente circunstancial de partidos, para fins eleitorais, sem qualquer compromisso de alinhamento programático. Tal fato permitia, por exemplo, que o voto do eleitor dado a um partido que defendia a estatização de empresas ajudasse a eleger o candidato de um partido ultraliberal. Ou vice-versa. A fraude à vontade do eleitor era evidente. 5. Já a federação partidária, embora assegure a identidade e a autonomia dos partidos que a integram (art. 11-A, § 2º), promove entre eles: (i) uma união estável, ainda que transitória, com durabilidade de no mínimo 4 (quatro) anos (art. 11-A, § 3º, II); (ii) requer

afinidade programática, que permita a formulação de estatuto e de um programa comuns à federação (art. 11-A, § 6º, II), e (iii) vincula o funcionamento parlamentar posterior às eleições (art. 11-A, § 1º). Em tais condições, as federações não implicam transferência ilegítima de voto entre partidos com visões ideológicas diversas e, portanto, não geram os impactos negativos sobre o sistema representativo que resultavam das antigas coligações proporcionais. 6. É possível questionar a conveniência e oportunidade da inovação, que pode retardar a necessária redução do número de partidos políticos no país. Mas essa avaliação, de natureza política, não cabe ao Poder Judiciário. Em juízo cautelar e em exame abstrato da matéria, não se vislumbra inconstitucionalidade. Naturalmente, se no mundo real se detectarem distorções violadoras da Constituição, tal avaliação preliminar poderá ser revisitada. Para isso, no entanto, é imperativo aguardar o processo eleitoral e seus desdobramentos. Por ora, portanto, não é o caso de impedir a experimentação da fórmula deliberada pelo Congresso Nacional.

III. QUEBRA DA ISONOMIA ENTRE A FEDERAÇÃO E OS DEMAIS PARTIDOS 7. Existe, porém, um problema de quebra de isonomia no tratamento diferenciado dado à federação partidária no que diz respeito ao seu registro perante o 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.

IV. DISPOSITIVO 8. Deferimento parcial da cautelar, apenas quanto ao prazo para constituição e registro da federação partidária perante o TSE, e, como consequência: (i) suspender o inciso III do § 3º do art. 11-A da Lei nº 9.096/95 e o parágrafo único do art. 6º-A da Lei nº 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".

COMENTÁRIOS

Fernando Neisser

Duvido que uma lei assim seria considerada constitucional, pois, deste modo, a federação seria apenas uma coligação disfarçada.

Ezikelly Barros

A despeito de não ter tido a sua constitucionalidade questionada no STF, a EC n. 91/2016 (a 'janela' para desfiliação criada um ano após a positivação da fidelidade partidária) está aí para provar que é possível pelo mesmo que o Parlamento aprove legislação similar àquela emenda constitucional (EC).

Fernando Neisser

A PEC seria diferente, pelo que entendi estariam falando em alterar a lei da federação. Se resolverem por PEC, não acho que haveria problema. A proibição das coligações veio por PEC, não me parece problemático. Acho que o fim das coligações é excelente, mas não vejo que retomá-las por PEC seria inconstitucional.

COMENTÁRIOS

Ezikelly Barros

Se for uma EC com intuito retroativo – para alterar as regras que regem as federações eleitas em 2022 – o STF poderá modular os seus efeitos com fundamento no art. 16 da CF (v. g. ADI n. 3685), para que essa (eventual e futura) EC só tenha validade para a eleição geral seguinte, deixando os partidos federados unidos e verticalizados pelos próximos 4 anos, ou seja, até o ano de 2026.

Fernando Neisser

Está aí uma hipótese, postergar o início dos efeitos. Pode ser por aí. O que digo é que não há nada definido pelo constituinte originário que seja aviltado com o retorno das coligações proporcionais.

Ezikelly Barros

E eu concordo com você, que não há óbice constitucional para o retorno das coligações proporcionais por EC, mas o que me parece que será levado em conta pela Suprema Corte – a partir do que noticiado pela Mônica Bergamo, em 07.01.2022, no Jornal Folha de São Paulo – será a alteração da essência da federação depois da eleição de 2022. Admitindo para argumentar que o STF mantenha a decisão liminar, proferida na ADI n. 7021, é juridicamente possível que a Corte faça uma advertência, com esse fundamento, em obiter dictum.

COMENTÁRIOS

Raimundo Augusto Fernandes Neto

A federação é um grande avanço no processo de unificação das razões ideológicas partidárias, se utilizada para essa finalidade, cumprindo, pelo menos, o prazo de quatro anos. Qualquer alteração visando suprimir esse prazo, descaracteriza o instituo. Quando a constitucionalidade no STF já há precedentes de declaração de inconstitucionalidade EC!

Ezikelly Barros

Eu sou uma entusiasta da federação partidária, ressalvo isso na delimitação do objeto da ADI n. 7021, tanto que o que está em discussão na ação direta é apenas a sua criação por meio de lei ordinária e não por emenda constitucional.

Lígia Vieira de Sá

Também sou uma grande entusiasta da federação, e se a concretização dessa distorção ocorrer (encurtamento do prazo), mesmo por medidas constitucionais, teremos mais um retrocesso moral enorme. Na minha visão.

COMENTÁRIOS

Roberta Gresta

Na ADI a afirmação central, ao menos assim foi lido, é de ordem material, a de que a federação escamoteia a volta das coligações, no modelo proposto. Essa discussão a partir de uma hipótese de alteração não caberia na ADI, que tem que se deter sobre a lei vigente e não sobre eventual estratégia política ainda não concretizada.

Ezikelly Barros

A premissa da ADI n. 7021 é de que uma lei ordinária não pode alterar o sistema partidário, estabelecido na Constituição, para criar uma união de partidos diversa daquelas ali previstas e, dentre as atualmente previstas na Magna Carta – fusão, incorporação e coligação –, a única equivalente à federação é a coligação que, por sua vez, possui uma série de restrições que precisam ser observadas pelo legislador ordinário (o fenômeno de compartilhamento de votos nas eleições proporcionais e a verticalização). Quanto a hipótese de posterior alteração dessa Lei, pelo Parlamento, isso não foi sequer ventilado na minha petição inicial (da ADI n. 7021).

Hélio Silveira

O final das coligações foi aprovado e agora os partidos estão com dificuldades (no âmbito do Congresso) em mantê-la. O fato é que mais do nunca é importante o Congresso se manter firme no fim das coligações para garantir um mínimo de sanidade futura para o nosso sistema partidário.

COMENTÁRIOS

Roberta Gresta

A meu ver temos que distinguir a lei em vigor das possíveis estratégias para desvirtuá-la. A lei vigente traz características que diferenciam federação e coligação. Se o instituto for deturpado, é essa deturpação que seria passível de ser inconstitucional. Ou seja, na hipótese de haver a alteração e de ela ser inconstitucional, prevaleceria a obrigação de permanência por 4 anos ... ou acham que cairia todo o instituto? É uma discussão que depende da forma de redação inclusive. Ao indicar as distinções entre federação e coligação a liminar do STF já pavimenta um ônus para alteração legislativa. Sobre desfazer a federação, lembremos que já é possível. Só que há sanções, inclusive perda de acesso ao fundo partidário e vedação de coligações por período seguinte. Essas sanções, se prevalecer o tempus regit actum, a exemplo do art. 81 da LE, serão aplicadas. E aqui escapa um pouco do Congresso, porque dependerá do MP, do TSE e do STF principalmente.

Fernando Neisser

Criticamos duramente o STF sempre que excede os limites. Imagino o que seria declarar inconstitucional um instituto pela possibilidade de sua deturpação em lei posterior.

Ezikelly Barros

Como eu havia dito anteriormente, a petição inicial da ADI n. 7021 não requer a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 14.208/2021 por uma possível deturpação dessa federação em lei posterior.

COMENTÁRIOS

Roberta Gresta

A questão é que um instituto complexo foi jogado num momento muito tardio. A culpa não é da liminar nem da resolução. Sustentar que dá para fazer federação dia 5 de agosto com efeito no pleito em curso é apostar no caos. Fixar 6 meses para participar do pleito antes é simples conjugação da regra aplicável aos partidos, tal como diz a lei.

Marcelo Peregrino

A federação deveria poder ser criada até a undécima hora. Obedecer aos prazos do partido, em nome da igualdade, parece me, desnatura a ideia de uma junção de forças de diferentes partidos. Sem as candidaturas postas, em um ambiente de fragmentação e ausência de sentido ideológico dos partidos, como haveria alguma união relevante nacional?

Roberta Gresta

A lei estabelece lista única de candidatos. E até formar a federação, listas e coligações incompatíveis poderiam ser formadas nos estados. O que você faz com isso dia 5 de agosto, a partir da deliberação nacional pela federação? Veja, a lei poderia perfeitamente dizer que as federações se formassem depois da eleição, para atuação parlamentar. Mas a lei quis dar essa atuação eleitoral, e disse que se aplicam às federações todas as regras dos partidos relativas a registro de candidatura, totalização, divisão de cadeiras, etc. Se a federação vai ter atuação igual partido na eleição, a isonomia foi um imperativo que a lei já trouxe, ao remeter às regras de registro de candidatura - que abrangem a habilitação do partido e da federação em iguais condições.

COMENTÁRIOS

Marcelo Peregrino

É mesmo um argumento forte para o qual não havia me atentado, Roberta Gresta. Todavia, acho, sem muita reflexão, em face desse novo instituto, deveria ser permitido um registro tardio para as federações mesmo com todos os problemas advindos daí como o atraso na apreciação dos registros e quejandas. A ideia de federação pressupõe uma análise de conjuntura – pelo menos inicial –, sem olvidar a grave questão apontada pela Lígia Vieira sobre a necessidade de comunhão de ideias. Talvez o ideal fosse a aprovação do instituto dos "movimentos" já existentes em outros países da América Latina. Essas fragilidades da federação só demonstram que foram criadas para salvar alguém antes de promover uma alteração do sistema. Hoje temos esses movimentos informais colocando dinheiro em Candidatos, com autonomia dos partidos, sem qualquer controle. O caso Tabata mostrou mais um grande problema para os partidos: a dupla fidelidade desses parlamentares.

Roberta Gresta

É isso o que vimos nos estudos iniciais: a opção do nosso legislador foi distinta do que ocorre na América Latina. E de todo modo teremos sempre desafios próprios com o nosso modelo federativo e os nossos mais de 5000 municípios com suas particularidades. A complexidade é grande e se houver mesmo disposição dos partidos políticos para consolidar as federações, vai demandar tempo até maturar. Se não houver disposição, o destino do instituto será cair na inaplicação.

COMENTÁRIOS

Lígia Vieira de Sá

Se queriam burlar a extinção da coligação, não tiveram êxito. Mas se queriam a federação, para imprimir moralidade e consistência ao nosso sistema democrático, considerando que ideologia partidária perpassa a conveniência de um pleito, faltou preenchimento de alguns detalhes de implementação prática.

Marcelo Peregrino

As federações são uma clara fraude à proibição das coligações, para além das dificuldades constitucionais que Ezikelly Barros tem apontado. Lembra muito a estória do condenado à morte que vai ao grão-vizir para propor lhe, em troca de sua vida, ensinar o cavalo da autoridade a falar em um ano. O carrasco, rindo-se, diz ao condenado: - idiota! Jamais farás o cavalo falar! Ao que retruca o feliz condenado: olha, em um ano, eu posso morrer, o cavalo e até o grão-vizir pode mudar de ideia. Minha alegria é salvar o pescoço hoje. Os partidos nanicos prometeram ensinar o cavalo a falar em um ano.

Roberta Gresta

A Resolução assegura como regra transitória que pedidos apresentados até 1º de março de 2022 sejam examinados ao menos em caráter liminar para assegurar a participação das federações.

COMENTÁRIOS

Lígia Vieira de Sá

Talvez fosse importante se repensar essa cultura, e se cogitar a implementação de bases ideológicas firmes, com reflexo em alianças mais éticas e duradouras. Ou então, não se propor o instituto. Porque a federação, em termos teóricos, busca exatamente esse alinhamento moral, duradouro, que ofertará espaço para os pequenos partidos se articularem, ao passo que fornecerá elementos de transparência ao eleitor.

Roberta Gresta

A liminar na ADI 7021 foi cirúrgica e a regulamentação da matéria pelo TSE salutar. Se a liminar declarasse toda a lei inconstitucional, seria criticada por excesso de intervenção no sistema político. Se STF e TSE resolvesse se abster de agir e esperassem para ver o que aconteceria em 5 de agosto, seriam duramente criticados por omissão diante de um caos anunciado. Então, a crítica era inevitável. Que seja por uma atuação que, calcada em boa-fé objetiva, tenta extrair a melhor interpretação da lei e assegurar isonomia com os partidos e estabilidade do processo eleitoral. Se as federações não se formarem, cada um terá ocasião de construir sua hipótese. A minha é a de que partidos terão percebido que o instituto traz muitos desafios para a estratégia política de longo prazo, e talvez precisem amadurecer isso (ou concluir que não é útil como pensaram). Outros terão por hipótese que a culpa é do STF e do TSE, por colocar na mesa as regras operacionais que eram logicamente necessárias. Faz parte!

Volgane Carvalho

O resumo é esse mesmo, qualquer ação ou omissão encabeçada pelos órgãos do Judiciário satisfará a audiência e a responsabilidade pelo texto pleno de lacunas dificilmente será atribuída ao legislador. Há uma clara desvirtuação das responsabilidades.

• CONCLUSÃO

A Lei nº 14.208/21 alterou a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) para facultar a formação de federação partidária (ou federação de partidos). A medida foi recebida por muitos como uma iniciativa interessante que já é executada com sucesso em alguns países e pode oxigenar o modelo partidário brasileiro.

Por outro lado, existem muitos estudiosos que compreendem que a criação das federações no ordenamento jurídico brasileiro por meio de lei ordinária foi, de algum modo, um meio de suprir as necessidades partidárias decorrentes da vedação de coligações em eleições proporcionais, conforme definido pela EC nº 97/17.

Além disso, a própria organização do instituto na prática é objeto de muitas dúvidas em decorrência da forma sintética com que a norma tratou de um tema tão complexo. Ademais, a pendência de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal de Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre o tema funciona como catalizador para este ambiente de incertezas.

É importante que se aguarde o final do julgamento da ADI 7021, que será apreciada pelo plenário do STF em breve, e prosseguir na construção de soluções doutrinárias que visem minorar as lacunas que existem na norma, para que haja seu aperfeiçoamento.

EXPEDIENTE
COMPILAÇÃO: Monique Medeiros
REVISÃO: Volgane Carvalho
DIAGRAMAÇÃO: Deep Content
APROVAÇÃO: Coordenadoria de Comunicação
CRÉDITO FOTOS: Unsplash e Agência Brasil

• **CITAÇÃO:** ACADEMIA BRASILEIRA DE DIREITO ELEITORAL E POLÍTICO - ABRADEP. Temporalidade das federações partidárias, 16 de janeiro de 2022. WhatsApp. ABRADEP Debate nº 10.