

Falcão e Peroli: Das coligações à federação em eleições proporcionais

Introdução

A Lei nº 14.208/21 [\[1\]](#), ao alterar a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições, instituiu a *federação de partidos*, no intuito de possibilitar a *união provisória*, pelo tempo mínimo de quatro anos, da atuação de dois ou mais partidos, com afinidade ideológica, tanto nas eleições majoritárias quanto nas



A criação do instituto, de modo infraconstitucional, tenta

prolongar a vida dos *pequenos partidos* — legendas com pequena representação na cena política —, cuja existência está em risco desde a aprovação da EC nº 97/17.

Da EC nº 52/06 à EC nº 97/17: as uniões entre partidos

De início, vale rememorar que o ato um do balé das *uniões entre partidos*, tanto nas eleições majoritárias quanto nas proporcionais, deteve início com a EC nº 52, que trouxe à CRFB/88 a já infraconstitucional possibilidade das *coligações*, porém, *sem a obrigatoriedade da verticalização* — ou seja, da vinculação entre as candidaturas em âmbito federal, estadual, distrital e municipal.

A EC nº 97, ao vedar as *coligações partidárias* nas eleições proporcionais (de deputados federais, estaduais e distritais e vereadores), remediou a ocorrência de fraude à vontade do eleitor — que votava em um partido, por meio de seu candidato, com determinadas proposições ideológicas, e acabava por ajudar na eleição de candidatos, de outros partidos, sem qualquer alinhamento de ideias.

A Lei nº 14.208/2021 e as federações partidárias

Como ato dois da história, a LFP trouxe o instituto da *federação partidária*, que, como mencionado, permite a atuação conjunta, pelo tempo mínimo de quatro anos, de partidos com afinidade ideológica — o que, é de se ressaltar, em tese impossibilitaria a desvirtuação do voto do eleitor para o atendimento de ideais distintos.

Mas em que difere a *federação* da *coligação partidária*? Teria a norma infraconstitucional — a LFP — subvertido o texto do artigo 17, §1º, da CRFB/88, em sua redação dada pela EC nº 97, a fim de possibilitar *espécie de coligação*?

De todos os ângulos, à toda vista, permanecia o *elefante na sala*. Tomando a iniciativa, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) ajuizou a ADI 7.021, a fim de ver declarada a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, e, por arrastamento, 3º da LFP, por violarem o artigo 17, §1º, e o artigo 65, *caput* e §1º, da CRFB/88.

O PTB pontuou que a LFP infringiu o *devido processo legislativo*, como previsto pelo artigo 65, *caput* e §1º, da CRFB/88, isso porque o projeto de lei, iniciado pelo Senado Federal, deteve a sua aprovação nessa dasa à égide da redação anterior do artigo 17, §1º, da CRFB/88, que *permitia* a coligação partidária em eleições proporcionais. Em seguida, o projeto, aprovado pela Câmara, já sob a vigência da nova redação, dada pela EC nº 97, não foi reapreciado pela casa iniciadora — o Senado — perante esse novo parâmetro constitucional.

Quanto à inconstitucionalidade material da Lei, o PTB trouxe os acertados argumentos de que a norma viola: 1) o *sistema partidário* e o *sistema eleitoral proporcional*, como estabelecidos pela CRFB/88; 2) a vedação da *celebração de coligação nas eleições proporcionais*; e 3) a vedação à *verticalização das coligações partidárias*, o que contrariaria, em via de consequência, a *autonomia partidária* e os *princípios federativo e democrático*.

Sobre a violação ao *sistema partidário*, a CRFB/88 apenas trouxe duas formas de *união definitiva* de partidos, que são a *fusão* e a *incorporação*, como aludidas pelo *caput* do artigo 17, e uma forma de *união provisória*, que é, justamente, a *coligação partidária*, incluída pela EC nº 52, na forma do §1º do citado artigo, posteriormente limitada às eleições majoritárias, por meio da EC nº 97.

Assim, quanto ao *sistema eleitoral proporcional*, não há, atualmente, disposição constitucional que permita uma união, entre partidos, para além do momento das eleições, que não aquelas de *fusão* e *incorporação*, estando, portanto, ausente uma previsão constitucional que possibilite essa *união provisória* — como é a *coligação* e, à luz da LFP, a *federação partidária*.

Em consequência, sobre o argumento de que a LFP violaria a vedação constitucional da celebração de *coligações em eleições proporcionais*, a inicial traz o raciocínio de ser a *federação partidária* uma *espécie de coligação*, aludindo-se a esta pelo conceito de Walter Costa Porto, segundo o qual *coligação* é o nome dado "*às alianças eleitorais entre partidos que visam (a) alcançar, assim, o maior número de postos em uma eleição proporcional ou o melhor resultado em um escrutínio majoritário*" [2].

De modo símile, o artigo 6º-A da Lei das Eleições — acrescido pelo artigo 2º da LFP — destaca a aplicação à *federação partidária* das normas que regulam as atividades dos partidos políticos, inclusive "*no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes*".

A *coligação*, como gerada por meio da EC nº 52, possui, em verdade, atributos distintos de aqueles instituídos às *federações partidárias* pela LFP. Cita-se, nesse sentido, a questão de que a *coligação*, em seu sentido dado pela EC nº 52, não requer a afinidade ideológica entre os partidos — como ocorre com as *federações*. Entretanto, permaneceu, como *finalidade* desse instituto, a permissibilidade de alianças partidárias nas eleições proporcionais, de forma a contrariar, flagrantemente, o atual texto do artigo 17, §1º, da CRFB/88.

O PTB destacou que a EC nº 52, ao dispor da redação do artigo 17, §1º, assegurou a *autonomia partidária* para a composição de *uniões provisórias*, por meio das *coligações*, *sem a obrigatoriedade da verticalização* — o que, como pontuou, harmonizou a *autonomia partidária* com o *princípio federativo* e o *princípio democrático*.

Nesse sentido, a LFP, ao instituir a *federação partidária*, ao contrário de harmonizá-la com esses princípios, trouxe a *obrigatoriedade da verticalização* nos âmbitos nacional, estadual, distrital e municipal. Assim, considerando-a como *espécie de coligação partidária*, há explícita afronta à *autonomia partidária*, como disposta pelo artigo 17, §1º, da CRFB/88 e, conseqüentemente, aos demais citados princípios.

Com relação à *inconstitucionalidade formal* pelo desrespeito ao *devido processo legislativo*, o cerne da questão se remete, justamente, sobre o entendimento da *federação partidária* como espécie de *coligação*.

Repete-se: a EC nº 97 proibiu a *coligação* em eleições proporcionais. É a partir desse contexto que o PTB defende que, na coerente hipótese de se afirmar ser a *federação partidária* uma espécie de *coligação*, seria a EC nº 97 *parâmetro de constitucionalidade* à análise do Projeto nº 2.522/15 — do qual resultou a LFP. Nesse raciocínio, trazido pela inicial, como o PL havia sido aprovado pelo Senado Federal à égide da possibilidade da *coligação partidária* em eleições proporcionais, deveria o projeto, após a sua aprovação pela Câmara, retornar ao Senado, a fim de sua reapreciação — o que não ocorreu.

Requeru o PTB, por fim, a concessão de medida cautelar, diante da alegada *plausibilidade do direito* e do *perigo de lesão grave* — tendo-se em vista a iminência da formação das federações, que já estão sendo articuladas.

Em sede da decisão liminar, de 8 de dezembro último, o ministro Roberto Barroso, ao *deferir parcialmente* a cautelar, em verdade não enfrentou todos os pontos aduzidos pelo PTB e trouxe à baila, mudando de assunto ("*pero no mucho*"), outra questão a ser discutida — a exigência de que o *registro do estatuto das federações partidárias* se dê no *mesmo prazo aplicável aos partidos*, e não no prazo a que alude o artigo 11-A, inciso III, da Lei dos Partidos Políticos, acrescido pela LFP, que seria até a data final do período de realização das convenções partidárias. Essa exigência de interpretação conforme à CRFB/88 se justificaria para igualar o tratamento dado às federações partidárias ao tratamento dispensado aos partidos.

Com relação à inconstitucionalidade formal, entendeu o ministro que: "*(N)ada 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*".

Apesar de aduzido não haver inconstitucionalidade formal, a decisão, como mencionado, não enfrentou as principais questões trazidas pelo PTB. Merece destaque o apontamento de que, com relação às inconstitucionalidades materiais, não houve o enfrentamento direto sobre a violação da LFP à vedação da celebração de *coligações* nas eleições proporcionais, tão pouco sobre a vedação à *verticalização das coligações partidárias*, isso porque, desde o início de seu entendimento, defendeu o ministro que a *federação partidária não se identifica com o instituto da coligação*, por requerer, ao contrário de uma *coligação*: 1) uma *união estável*, ainda que transitória; 2) uma *afinidade ideológica*; e 3) uma *vinculação do funcionamento parlamentar*, entre os partidos, *posterior às eleições*.

Porém, como ressaltado, interpreta-se, por essas linhas, que a *finalidade última da federação partidária*, que é a permissibilidade das alianças entre partidos, *segue sendo a mesma das coligações partidárias*. Como o atual texto do artigo 17, §1º, da CRFB/88, a proíbe às eleições proporcionais, é flagrante a inconstitucionalidade do instituto.

Essa posição, que diverge do entendimento do ministro, em sua decisão cautelar, não se atém a discutir sobre eventuais benefícios e/ou prejuízos que trará o instituto da *federação partidária* ao eleitor e à sociedade, mas sim, e tão somente, ao de que simplesmente não há previsão constitucional para tanto. Para trazer a *federação partidária* à constitucionalidade, o que é necessário é a sua inclusão no texto da CRFB/88, pela atuação do poder constituinte derivado — que, ao contrário do legislador ordinário, poderia iniciar um verdadeiro novo ato a esse balé.

Em 14 de dezembro último, o TSE aprovou a Resolução nº 23.670, que regulamentou as federações para a sua aplicação às eleições vindouras, sendo estabelecida a necessidade da apresentação dos pedidos até 1º de março de 2022 (artigo 13, *caput*), podendo o relator antecipar o registro após o prazo para impugnações, caso verifique o atendimento de todos os requisitos — o que deverá, então, ser referendado pelo plenário.

A valsa entre STF e os partidos políticos

Vale ressaltar que existe um vai-e-vem em relação às posições adotadas pelo STF quanto aos partidos, o que se demonstra pelas suas decisões sobre as já citadas matérias da verticalização e da cláusula de barreira, assim como sobre a fidelidade partidária e os financiamentos de campanha.

Apenas para destacar o contexto de imprevisibilidade e do morde-e-assopra do STF com os partidos, rememoram-se algumas decisões do TSE e do STF.

Quanto à verticalização, a o instituto foi possibilitado pela Resolução TSE nº 20.993/2002, que, ao interpretar o artigo 6º da Lei nº 9.504/97, buscou enfatizar o caráter nacional dos partidos, isso por impedir coligações regionais que não estivessem em *coerência* com as instituídas nacionalmente. O Congresso, então, logo tratou de dissolver essa obrigatoriedade, pela mencionada EC nº 52, de 8/3/2006, que aplicar-se-ia já às eleições de 2006. *Coerentemente*, logo tratou o Conselho Federal da OAB de promover a ADI 3.685, a fim de ser declarada a inconstitucionalidade da aplicação do texto da EC a essas eleições, por violação à cláusula da anterioridade eleitoral (artigo 16, CRFB/88). O STF, acertadamente, decidiu pela permanência da verticalização àquele ano.

Por sua vez, a cláusula de barreira, que impossibilita o recebimento de recursos do Fundo Partidário e o exercício do direito de antena, foi instituída pela Lei nº 9.096/95 — e que seria aplicada, pela primeira vez, também às eleições gerais de 2006. À época, o STF, em decisão unânime, em sede das ADIs 1.351 e 1.354, apresentou o raciocínio de que a regra violava o direito de manifestação das minorias e que feria *"de morte o pluralismo político"*, como aduziu o ministro Ricardo Lewandowski. Em 2017, a EC nº 97 instituiu a cláusula de barreira sob o plano constitucional. Ao momento, a cláusula segue em vigência, mas possui o STF, para julgamento, a ADI 6.063, ajuizada contra a EC nº 97, em 2019, pelo Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), pelo argumento de que a *"Constituição Federal, através da Emenda Constitucional nº 97/2017, que introduziu o § 3º e incisos I e II, do art. 17, passou tão somente a considerar para efeito do fundo partidário, os votos válidos aos membros da Câmara dos Deputados e, não, aos membros do Senado Federal, tratando os iguais de formas desiguais, para todos os efeitos da Constituição da República em vigor"*.

Quanto à fidelidade partidária e ao financiamento de campanhas, destaca-se que a atual redação do artigo 22-A, da Lei nº 9.096/95, dispõe que *"perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito"*, não fazendo distinções, à letra da lei, entre aqueles eleitos pelo sistema proporcional e pelo sistema majoritário. Ressalta-se que o STF, em sede da ADI 5.081, posicionou-se no sentido de que *"(o) sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular"*.

Ainda sobre essa disputa, em 2020, o PSDB ajuizou a ADI 6.574, com pedido de liminar, requerendo que a perda do mandato em razão da infidelidade partidária, prevista pelo artigo 22-A da Lei nº 9.096/95, se aplicasse também àqueles que detivessem mandatos em eleições majoritárias — não apenas, portanto, às eleições proporcionais, o que dispõe a Resolução nº 22.610/2007 do TSE —, isso porque, em se utilizando também dos fundos partidário e de campanha, deveria o eleito fidelidade ao partido. O STF, no entanto, ainda não se posicionou, novamente, sobre a questão — o que deverá se dar, certamente, tendo em consideração a EC nº 111/21, que trouxe à CRFB/88 o instituto da fidelidade partidária quanto às eleições proporcionais.

Do mesmo modo, quanto às federações partidárias, agora, o que resta é tomar assento e aguardar o ato já programado: em cartaz, com previsão para a primeira semana de fevereiro: irá o STF, na ADI 7.021, declarar a constitucionalidade inconstitucional das federações partidárias?

[1] Trataremos a partir deste momento como LFP — Lei das Federações Partidárias.

[2] PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012, p. 110.

Date Created

31/01/2022