

Federações ainda não definiram funcionamento parlamentar

Qual é a principal diferença entre coligação e federação? Se me perguntassem, diria *o funcionamento parlamentar*. Numa coligação, partidos se reúnem para a eleição e a aliança praticamente se encerra com o fim do processo eleitoral. Numa federação, os partidos permanecem juntos por um longo período de tempo de vista jurídico. Siglas então coligadas voltam a cuidar



abradep

A lei das federações prevê algo diferente. Partidos coligam-se

e permanecem juntos por quatro anos no exercício parlamentar, induzindo a formação de alianças eleitorais coerentes que reflitam nas relações entre governo e oposição depois do processo eleitoral. Siglas que saem da federação e trocam de lado após sopesar o resultado das urnas podem ser duramente penalizadas pela lei. Daí a diferença crucial entre coligação e federação. Não fosse o funcionamento parlamentar unificado, seriam a mesma coisa. Federação sem funcionamento parlamentar unificado nada mais é do que uma coligação, modelo que, para eleições proporcionais, é inconstitucional conforme § 1º do artigo 17 da Constituição.

Apesar disso, as três federações brasileiras ainda não definiram com clareza de que maneira exercerão a função parlamentar unificada.

O estatuto da federação PSDB-Cidadania diz que sua atuação política privilegiará a negociação e a busca do consenso por meio do diálogo, sem, no entanto, promover fechamento de questão sobre temas em debate nas Casas Legislativas, "sendo aprovadas as posições das lideranças da federação como meramente propositivas e indicativas". Trocando em miúdos, o funcionamento parlamentar PSDB-Cidadania é optativo. Ao fim, o estatuto delega ao Colegiado Nacional a competência de futuramente fixar uma resolução mais elaborada sobre o tema.

O estatuto da federação PT-PCdoB-PV, de maio de 2022, postergou explicitamente a definição sobre funcionamento parlamentar para 2023, quando haverá uma revisão estatutária sem previsão exata. Até lá, a atuação deverá ser guiada por meio de "diálogo, mediação e busca do consenso". O documento também diz que os partidos devem garantir que seus parlamentares cumpram com deliberações da federação quando houver fechamento de questão, mas não explica os mecanismos de tomada de decisão, o que, suponho, será objeto da revisão estatutária de 2023.

O estatuto da federação PSOL-Rede prevê de forma ampla que a bancada deve representar sempre que possível a síntese da posição dos seus integrantes por meio de consenso; não havendo, cada partido manterá sua orientação original. Aqui também o funcionamento parlamentar parece optativo. Também não há especificações sobre o procedimento. No entanto, diferente das demais, o estatuto institui mecanismos não-obrigatórios de uso compartilhado de tempo de fala e rodízio de lideranças da bancada, o que representa um detalhamento um pouco maior.

No geral, o que se percebe nos três estatutos é o uso de uma linguagem genérica e abstrata para o tema da unidade de atuação parlamentar – diferente das regras para a eleição, vale dizer. Métodos claros de deliberação dão lugar a termos como diálogo, consenso e negociação. Em 2 dos 3 estatutos, a definição específica do funcionamento foi protelada. Na mesma proporção, a atuação parlamentar unificada aparenta ser facultativa. Em apenas um deles (PSOL-Rede) há previsões mais detalhadas sobre mecanismos de compartilhamento de prerrogativas regimentais dos deputados e senadores.

Mesmo o exemplo mais avançado da federação PSOL-Rede tem dificuldade de se consolidar na prática. Recentemente, depois de muita divergência, a bancada do PSOL aprovou uma resolução declarando que será base de sustentação do governo Lula no Congresso. A nota foi discutida, elaborada e assinada somente pela bancada do PSOL, sem nenhum sinal de participação da Rede, o que demonstra certa ineficácia jurídica da federação, considerando que essa decisão — ser governo, oposição ou independente — é a primeira e mais fundamental do exercício parlamentar.

Outro possível exemplo de ineficácia jurídica das federações está no Senado. PSDB e Cidadania, apesar de federados, compõem blocos parlamentares diferentes. PSDB integra o bloco parlamentar Juntos Pelo Brasil; Cidadania integra a União Cristã. É bem verdade que os blocos foram desenhados em 2019, mas — como tudo na política — podem ser alterados a qualquer instante, e a federação PSDB-Cidadania existe desde maio de 2022. Do ponto de vista jurídico, não havia motivo para que PSDB e Cidadania não compusessem o mesmo bloco parlamentar a partir dessa data. Os blocos no Senado devem mudar em fevereiro de 2023, com a nova legislatura. A conferir se a federação continuará repartida ao meio na Casa Alta.

Além de exemplos atuais, há hipóteses futuras mais problemáticas. Se a eficácia jurídica das federações não está clara hoje, imagine depois das eleições municipais de 2024.

Considere que o cenário nacional tende a ser o palco político mais organizado ideologicamente. Ainda que tumultuada pelo pluripartidarismo, a relação entre Presidência e Congresso é razoavelmente travada na chave dos binômios esquerda/direita, governo/oposição, Lula/Bolsonaro. Por ser mais previsível, esse deveria ser o espaço em que as federações teriam mais facilidade de operação do ponto de vista jurídico. Parlamentares federados não teriam dificuldades em atuar de maneira uniforme, de acordo com o mesmo estatuto. Como visto, esse funcionamento ainda não está claro. No entanto, após as eleições municipais de 2024, as variáveis que podem impor dificuldades são infinitamente maiores. Além de o Brasil possuir um sem-número de municípios, cada um deles possui microversos políticos próprios que poderão opor vereadores federados entre si, fazendo com que a lei das federações — após o período eleitoral — não seja nada mais do que um pedaço de papel.

Alguém poderá dizer que, com essas observações, estou propondo amarras jurídicas em questões essencialmente políticas. Nada mais político do que a atuação parlamentar de um partido, certo? A rigor, é um campo onde o Direito não deveria se meter. No entanto, é a lei das federações que coloca essas amarras ao afirmar que a federação "atuará como se fosse uma única agremiação partidária", aplicando-se a elas todas as normas que regem o funcionamento parlamentar. Ou seja, o próprio sistema político aprovou esse modelo no qual deputados, senadores e vereadores de partidos diferentes agiriam como pares. Até porque, repita-se, federação sem funcionamento parlamentar unificado nada mais é do que uma coligação — o que seria inconstitucional para eleições proporcionais.

Quando declarou constitucional a lei das federações, o Supremo mandou um recado ao sistema político. A Corte reconheceu a diferença entre coligações e federações, mas advertiu que a legislação poderia ser considerada inconstitucional futuramente "se no mundo real se detectarem distorções violadoras da Constituição" (ADI 7021) — ou seja, se *na prática* as federações não seguissem seu propósito e servissem apenas para burlar a vedação constitucional às coligações. O argumento do STF é discutível e deve ser lido de forma crítica, mas não deixa de ser um aviso justo para que partidos façam valer o espírito da lei e consolidem um procedimento claro de atuação parlamentar unificada.

Mais do que preciosismo, essas observações importam para demonstrar que a estrutura jurídica das federações pode estar sob risco. Se nada mudar, questionamentos poderão surgir. Claro que, sendo justo, é preciso dar tempo ao tempo. A lei das federações foi aprovada no limite do calendário eleitoral e os esforços partidários se voltaram às formalidades básicas que os credenciariam a disputar as eleições de 2022. No entanto, 2023 já começou, a nova legislatura se inicia em fevereiro e o relógio da constitucionalidade da lei das federações está contando.

Date Created

30/01/2023