

ADI 7.021-MC-Ref, Rel. Min. Luís Roberto Barroso
(Federações partidárias)

ANOTAÇÕES PARA O VOTO ORAL
(sujeito a alterações)
MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

I. A HIPÓTESE

1. **A ação.** Ação direta de inconstitucionalidade contra os arts. 1º, 2º e 3º da Lei n. 14.208/2021, que dispôs sobre a formação de “Federações Partidárias”.
2. **A lei impugnada.** A lei prevê a reunião de dois ou mais partidos políticos em uma federação, cuja constituição que deverá ser registrada no TSE e atuará como se fosse uma única agremiação partidária, observando as regras que se aplicam aos partidos.
3. **Requisitos.** (i) Prazo mínimo de 4 anos; (ii) Caráter nacional; (iii) Programa e Estatuto comuns. A lei prevê que a federação poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias.
4. **Consequências em caso de desligamento da federação.** (i) vedação de ingressar em federação nas duas eleições seguintes; (ii) vedação de entrar em coligações majoritárias (as proporcionais estão proibidas) nas duas eleições seguintes; (iii) vedação de utilização do fundo partidário até completar o prazo remanescente de duração da federação.

II. FUNDAMENTOS DA AÇÃO

1. **Inconstitucionalidade formal:** o projeto de lei foi aprovado na Câmara ao tempo em que a Constituição admitia coligações em eleições proporcionais, tendo sido remetido ao Senado. Quando veio a ser aprovado no Senado, já havia sido promulgada a EC 97/2017, proibindo as coligações em eleições proporcionais. Por essa razão, entende o autor da ação que o projeto, mesmo após aprovado no Senado Federal sem alterações de conteúdo, deveria ter voltado para a Câmara.
2. **Inconstitucionalidade material:** federações partidárias e coligações são institutos idênticos e produzem os mesmos efeitos negativos. Coligações em eleições proporcionais estão vedadas pela Constituição.

III. MANIFESTAÇÕES NO PROCESSO

1. **Presidente da República.** Vetou por considerar a inovação contrária ao interesse público, e não por considerar a lei inconstitucional. Como o veto foi derrubado, deve prevalecer a lei.

2. **Câmara dos Deputados.** Pede a improcedência, por considerar a lei constitucional do ponto de vista formal e material.

3. **Senado Federal.** Limitou-se a defender a constitucionalidade formal.

IV. CAUTELAR

1. Concedi a medida cautelar em pequena extensão, apenas para determinar que o registro das federações no TSE deveria se dar nos mesmos prazos aplicáveis aos partidos políticos, para não haver quebra de isonomia nem vantagem competitiva.

É o relatório.

VOTO

I. O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

1. O sistema político brasileiro tem muitos problemas. Quando falo em sistema político eu me refiro ao sistema de governo, ao sistema eleitoral e ao sistema partidário.

2. O *sistema de governo* diz respeito a presidencialismo, parlamentarismo ou ao presidencialismo mitigado. O hiperpresidencialismo latino-americano sempre foi uma usina de problemas. O *impeachment* é uma solução traumática e frequentemente malversada. Mas não é essa a questão que está em discussão aqui.

3. O *sistema eleitoral* pode ser majoritário ou proporcional. Nós adotamos o sistema majoritário para os cargos do Executivo – Presidente, Governador e Prefeito – e para a eleição de Senadores. Para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais adotamos o sistema proporcional em lista aberta.

⇒ É um sistema com muitos problemas: ele é caro, tem baixa representatividade e dificulta a governabilidade, inclusive induzindo a formação de partidos, fragmentando ainda mais a representação política.

⇒ O TSE tem como posição oficial a defesa do sistema distrital misto, que consideramos capaz de baratear as eleições, aumentar a representatividade (o eleitor passa a saber qual é o deputado que representa o seu distrito) e facilita a governabilidade, porque induz à diminuição do número de partidos.

4. E, por fim, o sistema político inclui o sistema partidário. Temos no momento, no Brasil, 33 partidos registrados no TSE, sendo que há uma fila de 86 pedidos de registro pendentes. Desses, 67 já não possuem mais prazo e os processos serão extintos, havendo, todavia, 19 que estão dentro do prazo de 2 anos para colher assinaturas. Na Câmara dos Deputados, há 27 partidos em funcionamento parlamentar (isto é, com representantes) e no Senado Federal são 15. O último partido a ser registrado foi a Unidade Popular, em 10.12.2019.

5. Houve duas alterações importantes e positivas introduzidas pelo Congresso Nacional, por via da Emenda Constitucional n. 97, de 4.10.2017: o fim das coligações em eleições proporcionais, a partir das eleições de 2020, e a cláusula de barreira que, embora implantada a conta-gotas (só produzirá seus efeitos plenos em 2030: 3% dos votos válidos, distribuídos em 1/3 dos estados com um mínimo de 2% em cada um deles), já produz efeitos. De fato, ocorreram 3 incorporações (Patri incorporou o PRP; o PCdoB incorporou o PPL e o Podemos incorporou o PHS) e uma fusão (Dem e PSL).

6. Nesse cenário, sobrevem a lei criando as federações partidárias, que é o objeto da presente ADI.

7. Devo dizer que considero o número excessivo de partidos e a consequente fragmentação do quadro político uma das disfunções da democracia brasileira. A pulverização impõe ao presidencialismo de coalizão negociações nem sempre republicanas. Por via de consequência, não tenho simpatia por medidas que posterguem esse enxugamento necessário. Fusões e incorporações me parecem opções melhores. Mas, de certa forma, as federações podem se converter em um namoro pré-casamento, para ver se funciona uma união mais definitiva.

8. Seja como for, não cabe ao Supremo Tribunal Federal juízos de conveniência e oportunidade, mas apenas de constitucionalidade da legislação. É o que passo a fazer.

MÉRITO

I. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

1. O argumento: aprovação da EC 97/2017 após a deliberação da Câmara. Logo, após votação no Senado deveria ter retornado para a Câmara.

2. Nada na Constituição sugere essa exigência. A hipótese de retorno à Casa iniciadora está prevista expressamente no art. 65, parágrafo único, da Constituição: isso somente se dá se tiver ocorrido emenda na Casa revisora. E, consoante entendimento pacífico, emenda substantiva, e não meramente de redação.

3. Importante acrescentar que o projeto, como já registrado, foi vetado pelo Presidente da República. O veto, todavia, veio a ser derrubado em sessão conjunta da Câmara e do Senado, por maioria absoluta dos votos dos Deputados e dos Senadores¹. Ou seja, houve nova oportunidade de manifestação e o projeto subsistiu.

II. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

1. Existem importantes pontos de distinção entre as federações partidárias e as coligações, que em boa hora foram proibidas.

2. Coligações consistiam na reunião puramente circunstancial, para fins eleitorais, de partidos diferentes. Por vezes, muito diferentes, sem qualquer compromisso de alinhamento programático.

3. Tal fato permitia um tipo de fraude à vontade do eleitor. Já houve casos de um partido progressista, que defende a descriminalização da interrupção da gestação, se coligar com um partido de base evangélica. Isso permitia que o eleitor que votasse numa líder feminista pudesse estar elegendo um pastor evangélico ou vice-versa².

4. Na federação é diferente. De fato, ela exige: (i) uma *união estável* de no mínimo 4 anos entre os partidos; (ii) *afinidade programática*, que permita a formulação de um estatuto e de um programa comuns; e (iii) vincula o *funcionamento parlamentar* após as eleições.

5. Além disso, existem sanções relevantes para o partido que se desvincule da federação: (i) vedação de ingressar em federação nas duas eleições seguintes; (ii) vedação de entrar em coligações majoritárias (as proporcionais estão proibidas) nas duas eleições seguintes;

¹ § 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013\)](#)

² O exemplo é fornecido por Claudio Pereira de Souza Neto, Direito e Sociedade, *Jota*, 25 nov. 2014: “Considere-se um exemplo: o PT, em determinado estado, pode estar coligado com o PRB – isso ocorreu nas últimas eleições em Minas Gerais. O PT possui em seus quadros candidatos comprometidos com bandeiras feministas, como é a defesa da descriminalização do aborto. Já o PRB é integrado por muitos pastores evangélicos, contrários à referida descriminalização. No sistema atual, o voto dado a um pastor evangélico pode servir para eleger candidata feminista, e vice-versa”.

(iii) vedação de utilização do fundo partidário até completar o prazo remanescente de duração da federação.

6. O tratamento legal dado às federações minimiza o risco de fraude à vontade do eleitor como ocorre nas coligações. Não vislumbro, portanto, inconstitucionalidade material.

⇒ Deixo registrado, desde logo, que eventual modificação casuística dessas exigências, que venha a ser feita no futuro, não poderá afetar os atos jurídicos perfeitos que já houverem se formado, além de nascer sob forte suspeição de inconstitucionalidade. Isso porque são essas exigências que distinguem as federações das coligações e estas não são permitidas pela Constituição.

III. QUEBRA DE ISONOMIA ENTRE A FEDERAÇÃO E OS DEMAIS PARTIDOS

1. Como diz a própria lei, uma vez constituída, a federação funciona como se fosse um partido. A lei afirma, também, que se aplicam às federações “todas as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições” (art. 11-A, § 8º, da Lei nº 9.096/1995, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 14.208/2021, aqui impugnada).

2. No entanto, o § 2º, III, do mesmo art. 11-A prevê que “a federação poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias”, ao passo que, para os partidos políticos, impõe-se a constituição e registro até 6 meses antes das eleições³.

3. Aqui, portanto, há mais de um problema. O primeiro é de falta de coerência interna da legislação, ao dizer que se aplicam as mesmas normas às federações e aos partidos e, em seguida, criar uma distinção. Veja-se: pelo calendário atual, os partidos políticos teriam que estar constituídos até o início de abril, ao passo que as federações somente precisariam estar constituídas até o início de agosto. Quatro meses de diferença.

4. Mais grave, porém, que a incoerência interna da legislação é a incompatibilidade com o princípio da isonomia inscrito na Constituição. Na medida em que você permita que agremiações concorrentes ao mesmo pleito sigam regras e cronogramas diversos, há uma desequilíbrio irrazoável, que não deve ser sustentada pelo Direito.

5. Além de tudo, ainda há um problema administrativo-operacional relevante: é que o estatuto da federação precisa ser registrado no TSE após prévio exame de sua adequação à

³ Lei n. 9.504/97: “Art. 4º Poderá participar das eleições o partido que, até seis meses antes do pleito, tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, conforme o disposto em lei, e tenha, até a data da convenção, órgão de direção constituído na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto [\(Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017\)](#)”

legislação. A submissão a poucas semanas antes das eleições cria dificuldades incontornáveis em caso de se fazerem exigências ou mesmo de negativa de registro.

IV. PRORROGAÇÃO DO PRAZO PARA AS ELEIÇÕES DE 2022

1. Nada obstante as considerações acima, que constaram da minha decisão cautelar, recebi as ponderações de inúmeros partidos políticos e diversos *amici curiae*, em petições e em audiência, pedindo a prorrogação desse prazo.

2. Tais manifestações alegaram que a aplicação aos partidos políticos do mesmo prazo exigido dos partidos políticos, nas eleições do ano corrente (2022), gera grande dificuldade para a negociação das federações. Tais negociações, afirmam, são complexas justamente porque pressupõem afinidade programática, estatuto comum e atuação parlamentar posterior.

3. Acrescentam que o instituto é novo e que, ademais, como sobreveio o recesso do STF, a própria ratificação ou não da cautelar gerou incerteza quanto ao prazo.

4. Diante disso, *apenas para as eleições de 2022*, considero possível modular a equiparação de prazo entre partidos e federações, mediante ponderação dos seguintes princípios: (i) da isonomia (entre partidos políticos e federações) e (ii) da segurança jurídica e da maior efetividade da norma que criou o instituto.

5. Com base nessa fundamentação, proponho o prazo de 31 de maio de 2022 (como requerido em memorial pelos “*amici curiae*”). Trata-se de um meio-termo, que confere maior prazo para negociações, mas, ao mesmo tempo, evita uma extensão excessiva de tal prazo até agosto, o que tornaria o instituto das federações perigosamente aproximado das coligações e poderia trazer-lhe uma lógica “de ocasião”, que é o que se quer evitar. Além disso, o prazo em maio minimiza eventuais efeitos competitivos adversos que uma constituição tardia das federações poderia produzir na competição com partidos políticos.

V. CONCLUSÃO

Diante do exposto, defiro parcialmente a cautelar *apenas* para adequar o prazo para constituição e registro das federações partidárias e, nesse sentido:

(i) suspendo o inciso III do § 3º do art. 11-A, da Lei nº 9096/1995 e o parágrafo único do art. 6º-A da Lei nº 9.504/1997, com a redação conferida pela Lei nº 14.208/2021; bem como

(ii) confiro 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) ficam ressalvadas quanto ao prazo, exclusivamente, as federações constituídas para as eleições de 2022, as quais deverão preencher tais condições até 31 de maio de 2022.

Tese de julgamento: *“É constitucional a Lei nº 14.208/2021, que institui as federações partidárias, salvo quanto ao prazo para seu registro, que deverá ser o mesmo aplicável aos partidos políticos. Excepcionalmente, nas eleições de 2022, o prazo para constituição de federações partidárias fica estendido até 31 de maio do mesmo ano”.*