



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO  
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DO ARAGUAIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO**

**Antônio Gandhi Lelis Lopes**

**AS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS E O APROVEITAMENTO DE  
VOTOS FRENTE À VEDAÇÃO IMPOSTA ÀS COLIGAÇÕES  
PROPORCIONAIS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 97/2017**

**GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**Barra do Garças-MT**

**2022**

**Universidade Federal de Mato Grosso  
Campus Universitário do Araguaia  
Instituto de Ciências Humanas e Sociais  
Curso de Direito**

**Antônio Gandhi Lelis Lopes**

**As federações partidárias e o aproveitamento de votos frente à  
vedação imposta às coligações proporcionais pela Emenda  
Constitucional 97/2017**

Monografia apresentada em Banca Examinadora do Curso de Direito/ICHS/CUA, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Leandro Cioffi.

**Barra do Garças-MT**

**2022**

**Antônio Gandhi Lelis Lopes**

**As federações partidárias e o aproveitamento de votos frente à  
vedação imposta às coligações proporcionais pela Emenda  
Constitucional 97/2017**

Monografia apresentada em Banca Examinadora do Curso de Direito/ICHS/CUA, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Leandro Cioffi.

\_\_\_\_\_ em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Leandro Cioffi  
Orientador

---

Dr<sup>a</sup>. Augusta Prutchansky M. G. N. Nogueira

---

Prof. Dr. Valfredo Aguiar

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos os eleitores brasileiros que merecem saber o real destino do seu voto.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, à minha família, aos meus amigos, aos meus professores e a todos aqueles que de alguma forma acreditaram em mim. Muito obrigado!

## EPÍGRAFE

“Eu vejo o futuro repetir o passado  
Eu vejo um museu de grandes novidades  
O tempo não para  
Não para não, não para”  
(CAZUZA, O tempo não para, 1988,  
1’30”-1’45”)

## RESUMO

A presente monografia estuda a Federação de Partidos Políticos instituída pela Lei 14.208/2021 em face da proibição constitucional às coligações partidárias, que assim como as federações permitiam a transferência de votos entre legendas. O problema em questão é saber se a referida vedação imposta pela Lei Maior abrange quaisquer outras formas infraconstitucionais de formação de união partidária que provoque a transferência de votos. Dessa maneira, a pesquisa tem como objetivos interpretar o sentido da proibição imposta pela Magna Carta às coligações proporcionais, entender as características da federação de partidos políticos e compreender a questão constitucional envolvida na Lei 14.208/2021. Nessa direção, o primeiro capítulo trouxe conceitos relacionados ao sistema eleitoral e às coligações proporcionais, o segundo estudou a fundo a federação partidária e o terceiro apresentou elementos que possibilitaram a busca do sentido constitucional da proibição. Para a construção desta monografia foi utilizada a pesquisa teórica e o método dedutivo. Em conclusão, houve o entendimento de que a finalidade constitucional da proibição às coligações proporcionais somente será respeitada com a total exclusão do aproveitamento de votos do sistema eleitoral/partidário.

**Palavras-chave:** Federação Partidária. Transferência de votos. Eleições. Proibição. Cláusula de barreira. Sistema proporcional.

## ABSTRACT

This monograph studies the Federation of Political Parties instituted by Law 14.208/2021 in the face of the constitutional prohibition of party coalitions, which as well as the federations allowed the transfer of votes between legends. The problem at stake is whether the such fence imposed by the Major Law covers any other infraconstitutional forms of party union formation that cause the transfer of votes. Thus, the research aims to interpret the meaning of the prohibition imposed by Magna Carta on proportional coalitions, understand the characteristics of the federation of political parties and understand the constitutional issue involved in Law 14.208/2021. In this sense, the first chapter brought concepts related to the electoral system and proportional coalitions, the second studied in depth the party federation and the third presented elements that allowed the search for the constitutional meaning of prohibition. Theoretical research and the deductive method were used to construct this monograph. In conclusion, there was the understanding that the constitutional purpose of the prohibition to proportional coalitions will only be respected with the total exclusion of the use of votes from the electoral/party system.

**Keywords:** Party Federation, Vote Transfer, Elections, Forbiddance, Barrier Clause, Proportional System.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art.	Artigo
Arts.	Artigos
CF/88	Constituição Federal de 1988
EC	Emenda Constitucional
nº	Número
p.	Página
PL	Projeto de Lei
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 AS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS E A VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>14</b>
1.1 O sistema proporcional e o sistema majoritário .....	14
1.2 Características das coligações partidárias .....	17
1.3 Histórico da formação das coligações partidárias .....	20
1.4 A vedação imposta pela Emenda Constitucional 97/2017 .....	22
<b>2 AS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS NO DIREITO BRASILEIRO .....</b>	<b>26</b>
2.1 Discussões do seu projeto de lei .....	26
2.2 Requisitos e limites das Federações Partidárias .....	28
2.3 Influências da EC 97/2017 para a instituição da Federação Partidária .....	33
2.4 O aproveitamento de votos nas eleições proporcionais e seus efeitos ...	36
<b>3 A QUESTÃO CONSTITUCIONAL ENVOLVIDA NAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS .....</b>	<b>39</b>
<b>3.1 O julgamento da ADI 7.021 pelo Supremo Tribunal Federal .....</b>	<b>39</b>
3.1.1 A questão da inconstitucionalidade formal .....	39
3.1.2 A questão da inconstitucionalidade material .....	42
3.1.3 A questão do prazo .....	47
<b>3.2 O sentido constitucional da vedação às coligações partidárias nas     eleições proporcionais.....</b>	<b>49</b>
3.2.1 Princípio da força normativa da constituição .....	52
3.2.2 Princípio da máxima efetividade.....	53
3.2.3 Princípio da justeza (ou correção funcional).....	54
<b>3.3 A questão da interpretação conforme a constituição e da declaração de     inconstitucionalidade sem redução de texto .....</b>	<b>55</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>61</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso analisa o instituto da Federação Partidária percorrendo sua constituição, características, problemas e o contexto político no qual se insere. Trata-se da análise da Federação Partidária como uma alternativa nas eleições proporcionais diante da vedação constitucional às Coligações Partidárias para os pleitos que utilizam o critério proporcional. O estudo desse assunto foi norteado pelo Direito Constitucional, sem olvidar das regras específicas relacionadas a ele que emanam do Direito Eleitoral.

Nessa direção, o problema detectado com o advento da Lei das Federações Partidárias está ligado à Emenda Constitucional nº 97 de 2017 (BRASIL, 2017, on-line) que proibiu o uso de Coligações Partidárias nas eleições proporcionais. Isso porque, por essa Emenda, houve alteração na redação do § 1º, do artigo 17, da Constituição Federal, o qual passou a elencar o seguinte:

§ 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 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) (BRASIL, 1988, on-line, grifo nosso).

Entretanto, menos de cinco anos depois da promulgação da EC 97/2017, o Congresso Nacional aprovou a Lei 14.208/2021 que alterou a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições para instituir as Federações Partidárias, conforme expresso na ementa da nova norma: “Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos”. (BRASIL, 2021, on-line)

Neste cenário, diante da proibição constitucional efetivada pela EC 97/2017 e com a recente permissão da união de partidos políticos, até mesmo nas eleições proporcionais, trazida pela Lei das Federações Partidárias, houve o questionamento do novo diploma legal por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.021 proposta pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) (BRASIL, 2022c, on-line).

Apesar disso, a maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal entendeu

que a federação de partidos políticos é constitucional, porém as questões controversas relacionadas ao tema ainda persistem. Nessa linha, pode-se destacar as palavras do eminente relator da ADI 7.021: “É possível questionar a conveniência e oportunidade da inovação, que pode retardar a necessária redução do número de partidos políticos no país. [...]” (BRASIL, 2022c, p. 3).

Frente ao exposto, observa-se que as Federações Partidárias possuem importantes pontos a serem analisados e a questão principal é a seguinte: a finalidade constitucional da vedação das Coligações Partidárias nas eleições proporcionais impede alternativas infraconstitucionais de aproveitamento de votos de um partido para o outro tal como ocorre na Lei das Federações Partidárias?

Sem embargo, para responder a esta pergunta buscamos compreender a finalidade da vedação constitucional às Coligações Partidárias em face do advento da regra infraconstitucional que instituiu as Federações Partidárias como alternativa para permitir o agrupamento de legendas nas eleições proporcionais.

Linearmente, esta monografia teve como escopo entender se as Federações Partidárias estão ou não em conformidade com as normas da Constituição Federal Brasileira. Além disso, também fora preciso interpretar o sentido da referida proibição diante da Supremacia da Constituição em face de eventuais desvios de finalidade pelo legislador infraconstitucional.

Somado a isso, entender as características das Federações Partidárias que foram criadas no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei 14.208/2021 também se demonstra de suma importância para o estudo aqui proposto. Sem embargo, compreender a questão constitucional envolvida na Lei das Federações e o significado da proibição às coligações proporcionais também foi fundamental para atingir o objetivo deste estudo.

Destarte, para alcançar os objetivos propostos o primeiro capítulo buscou elucidar conceitos relacionados ao sistema eleitoral, bem como apresentou um breve histórico das coligações partidárias e suas características, deixando evidentes quais eram os problemas gerados por elas. Nesse ínterim, seguiu-se o desenvolvimento da parte final do capítulo um com as primeiras observações acerca da vedação imposta às coligações pela EC 97/2017.

Adiante, no segundo capítulo, houve o estudo das regras dispostas pela Lei 14.208/2021, com o foco nas características da federação de partidos e no principal efeito que esta pode gerar: a transferência de votos entre legendas nas eleições

proporcionais. Outrossim, foi explorada a movimentação legislativa que levou a promulgação da Lei das Federações e as influências da EC 97/2017 para esta articulação dos parlamentares brasileiros.

Já no capítulo final, os destaques foram para o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta contra a Lei 14.208/2021 e para a interpretação jurídica do sentido constitucional da proibição expressa às coligações nas eleições proporcionais.

De mais a mais, na elaboração deste trabalho de conclusão de curso foi utilizada a pesquisa teórica, conceituada por Mezzaroba e Monteiro (2019, p.132), em virtude da relevância da análise dos conceitos e pensamentos jurídicos sobre a questão constitucional envolvendo as federações de partidos políticos. No mesmo sentido, esta pesquisa se baseou em referências doutrinárias, jurisprudências, legais e teóricas.

Além disso, a técnica de levantamento de dados empregada para o embasamento do trabalho foi a pesquisa bibliográfica, cujo conceito se verifica na obra de Gil (2022, p. 44), visto que se trata de fonte fundamental para estudar o tema em epígrafe, porque os livros de direito, os artigos científicos, a jurisprudência e a legislação serviram de alicerce para o desenvolvimento de todos os capítulos desta monografia.

Outrossim, o método de raciocínio usado nesta pesquisa foi o método dedutivo, por meio do qual foram elencados os preceitos gerais do tema em questão e, posteriormente, chegou-se a uma conclusão.

Desta maneira, este raciocínio de silogismo com o uso do método dedutivo possibilitou a análise da premissa maior, qual seja, o significado da vedação constitucional às coligações partidárias nas eleições proporcionais, e confrontou-a com a premissa menor, que consiste no surgimento da Lei das Federações Partidárias, para, então, alcançar um resultado, seguindo as lições de Marconi e Lakatos (2022, p. 280) quanto ao método empregado.

Noutro giro, cumpre consignar que este trabalho é importante porque aborda as movimentações parlamentares em épocas pré-eleitorais para encontrar alternativas no sistema eleitoral que possam ser mais benéficas para aqueles que já exercem mandato eletivo.

A pesquisa também demonstra sua pertinência uma vez que se relaciona ao sentido constitucional da proibição das Coligações Partidárias em eleições

proporcionais, buscando compreender se tal vedação se estende a outros meios de associação partidária para aproveitamento de votos.

Isto posto, registre-se que a conclusão desta pesquisa contribui para o entendimento do sentido constitucional da vedação das Coligações Partidárias para os pleitos proporcionais, sendo fundamental para elucidar o real sentido desta proibição dentro da normatividade estabelecida pela Constituição Federal.

Dessa forma, a importância da análise do tema é patente tanto para os partidos políticos quanto para o sistema eleitoral brasileiro, no tocante aos limites constitucionais que o legislador visou entabular em relação à abrangência da proibição imposta ao aproveitamento de votos mediante o uso das Coligações Partidárias nas eleições proporcionais. Ademais, não se pode perder de vista que a monografia também colabora para que seja observada a importância de o eleitor ter a plena consciência sobre o verdadeiro destino do seu voto.

Desta feita, anote-se que a distribuição dos capítulos visou à construção de um entendimento sólido da questão proposta com a explicação dos sistemas proporcional e majoritário e das características e do histórico das coligações partidárias para poder chegar à proibição imposta pela EC 97/2017, tratada no fim do capítulo um.

Em sequência, o segundo capítulo observou as regras das Federações Partidárias, explorando a sua gênese, seus requisitos e limites, e também os efeitos causados por essa nova forma de união partidária.

Por derradeiro, no capítulo três foi feito o estudo do julgamento da ADI 7021 e, através dos princípios de interpretação constitucional, buscou-se o real sentido da proibição à coligação proporcional contida na Magna Carta.

## 1 AS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS E A VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL

### 1.1 O sistema proporcional e o sistema majoritário

Os sistemas eleitorais utilizados pelos países para a escolha dos seus representantes talvez não tenham seus detalhes conhecidos com clareza por grande parte dos eleitores. Quiçá este contexto seja verificável no Brasil e porventura se relacione à complexidade da legislação eleitoral e a possível ausência de ações educativas à sociedade que mirem a adequada instrução para a população acerca deste tema.

Dessa maneira, para alcançar uma sólida compreensão de institutos relacionados às eleições é importante que as regras do jogo político estejam claras, a fim de lograr êxito no entendimento global da questão proposta. Por isso, pertinente colacionar o conceito de sistema eleitoral trazido por José Jairo Gomes (2021, p. 174):

Compreende-se por sistema a estrutura complexa, racional e dinamicamente ordenada. Nesse prisma, sistema eleitoral é o complexo de técnicas e procedimentos empregados na organização e realização de eleições, ensejando a conversão de votos em mandato. Em outras palavras, trata-se do método que permite organizar e aferir a manifestação de vontade dos cidadãos nas urnas, de modo a propiciar a legítima representação do povo na gestão do Estado.

Nessa linha, tem-se que a representação proporcional é o sistema eleitoral dominante nas legislaturas da América Latina (MACHADO, 2018a, p. 97), contexto este que insere também o Brasil. Entretanto, seria incongruente afirmar que tal sistema é compreendido pelos eleitores brasileiros.

Vivendo em uma democracia, é plausível que grande parte da população acredite que para um determinado candidato ser eleito basta, “apenas”, conquistar mais votos que os demais. Todavia, na realidade das regras eleitorais, tudo funciona de maneira bem mais profunda.

Prova disso são termos como “quociente eleitoral”, “coligações partidárias”, “cláusula de barreira”, “eleição proporcional”, “eleição majoritária”, e alguns outros que deveriam ser mais acessíveis ao eleitor. Sendo assim, demonstra-se que no presente estudo será preciso, continuamente, apresentar o significado de palavras ligadas às regras eleitorais.

Linearmente, cumpre destacar as características dos sistemas eleitorais que fazem parte da realidade das eleições brasileiras, quais sejam o sistema de eleição proporcional e o sistema de eleição majoritário. Dessa forma, registra-se que a Constituição brasileira definiu que as eleições dos deputados federais, dos deputados estaduais e dos vereadores efetivar-se-ão pelo critério proporcional (arts. 27, § 1º, e 45) (MENDES; BRANCO, 2021, p.384).

O sistema proporcional nasceu na Europa e se consolidou com o método desenvolvido por Víctor D'Hondt, pelo qual a distribuição de cadeiras na Casa Legislativa é feita a partir da votação de cada partido (GOMES, 2021, p. 180). Por não ser este um sistema que contempla a maioria simples como o sistema majoritário, existem pontos que merecem atenção, conforme exposto:

O sistema proporcional foi concebido para refletir os diversos pensamentos e tendências existentes no meio social. Visa distribuir entre os múltiplos partidos políticos as vagas existentes nas Casas Legislativas, tornando equânime a disputa pelo poder e, principalmente, ensejando a representação de segmentos sociais minoritários. **Por isso, o voto pode ter caráter dúplice ou binário, de modo que votar no candidato significa igualmente votar no partido;** também é possível votar tão só na agremiação (= voto de legenda), caso em que apenas para ela o voto será computado. **Assim, tal sistema não considera somente o número de votos atribuídos ao candidato, como no majoritário, mas também os endereçados à agremiação.** (GOMES, 2021, p.180, grifo nosso)

Assim sendo, vislumbra-se que o sistema proporcional é o responsável por definir como o cômputo dos votos será feito para determinar aqueles que representarão os cidadãos na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais. Isso ocorre em virtude das regras constitucionais dispostas nos artigos 27, § 1º, 29, IV, 32, § 3º, e 45. (GOMES, 2021, p.182).

De mais a mais, observando as críticas feitas ao sistema proporcional, destacam-se o fenômeno da transferência de votos entre candidatos para alcance do quociente eleitoral e, em decorrência deste, a ausência de transparência quanto ao destino do voto do eleitor. (GOMES, 2021, p.189).

Nessa linha, é pertinente o corriqueiro exemplo da eleição do deputado federal Enéas Carneiro que, no ano de 2002, recebeu 1.573.642 votos e, além de se eleger, ajudou outros cinco candidatos a conquistar uma cadeira no parlamento brasileiro (MENDES; BRANCO, 2021, p. 385). Apesar de Enéas ter alcançado com sobras o quociente eleitoral, os demais candidatos obtiveram votação inexpressiva.

Noutro giro, em relação ao sistema majoritário, adota-se um critério bem menos complexo para aferir qual candidato obteve êxito na eleição. À vista disso, o sistema majoritário considera eleito o candidato com o maior número de votos e pode ser absoluto ou simples (MACHADO, 2018b, p. 40).

Esse é o sistema utilizado para eleição do Presidente da República, Senadores, Governadores e Prefeitos. No tocante a suas especificidades, o sistema majoritário simples é aplicado nas eleições para Prefeito e Vice-Prefeito nos municípios que tenham menos de 200.000 eleitores e também no pleito para o Senado Federal (MACHADO, 2018b, p. 40).

Utiliza-se este critério porque não há necessidade de mobilizar toda a máquina eleitoral para promover dois turnos de votação nos casos citados, tendo em vista a baixa densidade populacional, a complexidade de organização do processo eleitoral e a morosidade. Assim, com o intuito de favorecer a celeridade e mitigar a complexidade do processo eleitoral, adota-se o sistema simples (MACHADO, 2018b, p. 40).

Entretanto, existem problemas em não considerar os votos atribuídos aos candidatos perdedores nesses casos, pois, como leciona Raquel Machado, não se considera uma possível rejeição do candidato vencedor, senão vejamos:

Por exemplo, considere-se um município imaginário de 100.000 mil eleitores, com cinco candidatos a Prefeito, em que 20% do eleitorado não comparecem para votar, ou anulam seu voto, ou votam em branco. Assim, dos 100.000 eleitores, apenas 80% dos votos são válidos. Desses 80%, 25.000 votaram no candidato A, 24.500 votaram no candidato B, 15.000 votaram no candidato C, 10.000 votaram no candidato D e 5.500 votaram no candidato E. O candidato A é muito extremista, contra os direitos das minorias e com elevado índice de rejeição. Independentemente de sua inclinação ideológica e do elevado índice de rejeição, será eleito com 25% dos votos; 65% dos eleitores do município expressamente se manifestaram a favor de outros candidatos, e 20% não tiveram oportunidade de se manifestar por razões diversas. (MACHADO, 2018b, p. 40)

Por outro ângulo, o sistema majoritário absoluto é empregado nas eleições do Presidente e do Vice-Presidente da República, do Governador e Vice-Governador e Prefeito e Vice-Prefeito, nos municípios com mais de 200.000 eleitores (MACHADO, 2018b, p. 41). Isto posto, merece atenção a consideração da autora em relação ao sistema absoluto:

O sistema absoluto, portanto, admite que a eleição seja realizada em dois turnos (um, no primeiro domingo de outubro, o outro, no último

domingo de outubro – arts. 1º, caput, e 2º, § 1º, da Lei nº 9.504/1997). Se por um lado é mais demorado e complexo, por outro, assegura a maior legitimidade do vencedor aclamado pela maioria dos eleitores que manifestaram sua opinião política pelo voto válido. (MACHADO, 2018b, p. 41)

Diante do exposto, fica claro que a ocorrência do segundo turno em locais onde a quantidade de votantes é maior que 200.000 eleitores enseja a viabilidade de, numa repetição da votação, apenas com os dois candidatos mais bem quistos no primeiro turno, seja escolhido aquele que é o melhor avaliado e, ao mesmo tempo, o menos rejeitado entre os eleitores.

Ademais, cabe sublinhar que votos válidos são aqueles endereçados ao partido e ao candidato. E, para o cômputo dos votos válidos, são excluídos os votos nulos e brancos (MENDES; BRANCO, 2021, 385). Esta regra para o cálculo dos votos válidos está disposta na Constituição Federal no art. 77, § 2º (BRASIL, 1988, on-line), e na Lei das Eleições em seu art. 5º (BRASIL, 1997, on-line).

## **1.2 Características das coligações partidárias**

Coligar é sinônimo de unir, juntar, ligar (COLIGAR, 2022, on-line). Com isso, torna-se viável deduzir que “coligação partidária” é a união de partidos políticos em uma determinada eleição. A Constituição Federal do Brasil prevê em seu artigo 17, §1º, que cabe aos partidos políticos adotar critérios para a escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias (BRASIL, 1988, on-line).

Ato contínuo, o mesmo dispositivo constitucional proíbe expressamente o emprego das coligações nas eleições proporcionais. Além disso, registra que não existe obrigação de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.

Pois bem. Esta destacada vedação imposta pela Lei Fundamental foi introduzida com o advento da Emenda Constitucional nº 97, no ano de 2017 (BRASIL, 2017, on-line). Dessa forma, impende anotar que nem sempre as coligações foram proibidas para as eleições proporcionais, porém, há pouco mais de cinco anos, o Poder Constituinte Derivado Reformador entendeu ser preciso proibi-las através do Texto Maior.

Hodiernamente, as coligações podem ocorrer para as eleições de Presidente da República, Governador e Prefeito, sendo possível que vários partidos trabalhem

juntos para alcançar a eleição de um candidato a Chefe do Poder Executivo. Consoante assevera Ricardo Cunha Chimenti (2018, p. 69, grifo nosso):

Desse modo, apontou-se que a coligação passa a funcionar, até o fim das eleições, como um superpartido ou uma superlegenda, haja vista que **resulta da união de esforços e da combinação de ideologias e de projetos que se fundem na campanha para potencializar a competitividade dos partidos na luta eleitoral – especialmente dos pequenos** – e, portanto, pode ser considerada uma instituição que representa a conjugação indissociável das agremiações **para os efeitos específicos eleitorais na disputa** e nas consequências que essa aliança traz.

Outrossim, nos termos estabelecidos pela EC/97 de 2017, desde o ano de 2020 não há mais possibilidade de ocorrer essa união de esforços entre os partidos para eleições de Deputado Federal, Deputado Estadual/Distrital e Vereador. Diante deste cenário, não é forçoso anotar que os atores políticos ainda estão se adaptando a esta nova regra.

Para mais, é possível extrair dos ensinamentos de Gilmar Mendes (MENDES; BRANCO, 2021, p.419) quando este destrincha os estudos feitos por Gláucio Ary Dillon Soares, que essas alianças ocorriam, essencialmente, com o escopo de atingir o quociente eleitoral de maneira menos penosa, valendo-se de uma “economia de esforços”.

A propósito, oportuno elucidar o termo “quociente eleitoral”. De acordo com o artigo 106 do Código Eleitoral, o quociente eleitoral é obtido com a divisão do número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, sendo desprezada a fração se igual ou inferior à meio, e, equivalente a um, se for superior.

Assim sendo, em resumo, consiste no resultado do cálculo realizado para a distribuição das vagas existentes para os partidos. Nos dizeres de Aline Machado (2018a, p.34): “No Brasil, durante a primeira fase da distribuição de cadeiras, os votos em um determinado estado são divididos pelo número de cadeiras a serem alocadas para gerar o número de votos com direito a uma cadeira (o quociente eleitoral)”.

Dessa maneira, aplicando este conceito, exemplificativamente, ao estado de Mato Grosso, é possível verificar, inicialmente, que existem oito vagas para deputado federal a serem preenchidas pelos representantes da população mato-grossense. Isso ocorre em virtude da regra constitucional do artigo 45, § 1º (BRASIL, 1988, on-line).

Posto isto, objetivando calcular o quociente eleitoral desta unidade da federação na eleição para deputado federal, será necessário obter o resultado da razão entre o número de votos válidos dos eleitores do Estado e o número de deputados que podem ser eleitos pelo Mato Grosso (oito, neste exemplo).

Desta feita, com base em dados da eleição de 2018 (JUSTIÇA ELEITORAL, 2022a, p. 81), observamos que o número de votos válidos para deputado federal foi de 1.408.190 (um milhão quatrocentos e oito mil cento e noventa). Destarte, dividindo esse número pelo número de vagas (oito), chegamos ao número 176.024 (cento e setenta e seis mil e vinte e quatro), o qual perfaz o quociente eleitoral deste pleito.

Por conseguinte, vislumbra-se, simplificada e, que para eleger um deputado federal pelo estado de Mato Grosso, na eleição de 2018, os partidos tiveram que conquistar 176.024 (cento e setenta e seis mil e vinte e quatro) votos para ter direito a um assento na Câmara Federal.

Ademais, em relação à dificuldade de se alcançar o quociente eleitoral, não se pode olvidar do registro feito por Aline Machado em seu livro sobre as alianças eleitorais brasileiras, o qual esclarece, com base nos estudos de Scott Mainwaring, que os candidatos brasileiros a Deputado têm centenas de adversários e convivem com a incerteza sobre o êxito na disputa eleitoral (MACHADO, 2018a, p. 72).

E, em decorrência disso, junto aos seus partidos, optam por maximizar os votos através dessas “alianças eleitorais” (coligações) para chegar ao objetivo (MACHADO, 2018a, p. 72). Com efeito, importante consignar um dos resultados obtidos por Aline Machado em detido estudo das eleições de 1990, 1994, 1998, 2002 e 2006: “[...] os resultados do Capítulo 4 confirmam que as coligações são muito importantes nas eleições proporcionais: em todos os anos, mais de 70% dos partidos formaram alianças para deputado federal.” (MACHADO, 2018a, p. 13).

Somando-se a isso, é fundamental dizer que muitas críticas pairavam sobre a possibilidade da transferência de votos indiscriminada com o uso das coligações nestas eleições. Essa transferência de votos acabou se tornando regra no Brasil nos pleitos que adotavam o critério proporcional (MENDES; BRANCO, 2021, p. 421).

Conforme exposto no livro Curso de Direito Constitucional (MENDES; BRANCO, 2021, p. 421), dados extraídos das eleições de 2010 apontam que somente 35 (trinta e cinco) deputados conseguiram alcançar o quociente eleitoral e se eleger com votos próprios, num universo de 513 (quinhentos e treze) eleitos.

Ou seja, entre todos os eleitos para a Câmara dos Deputados no ano de 2010, 93,2% não conseguiram atingir o quociente eleitoral somente com votos próprios. Portanto, tiveram que contar com a ajuda dos votos obtidos pela legenda ou pela coligação a qual pertenciam para lograr êxito na eleição parlamentar.

Assim, frente ao caráter dúplice do voto no sistema proporcional, era comum que o voto do eleitor em determinado candidato acabasse ajudando a eleger outro (GOMES, 2021, p. 189), que poderia até mesmo ser de um partido diferente em virtude da união partidária gerada pelas coligações.

### **1.3 Histórico da formação das coligações partidárias**

Como exposto anteriormente, as coligações representam o fenômeno da associação de listas partidárias para a disputa eleitoral. Elas estão presentes no cenário político brasileiro desde a década de 1940, porém só houve uso real deste mecanismo a partir de 1950, tendo continuidade até o ano de 1964, quando essas alianças foram proibidas pela ditadura militar (MENDES; BRANCO, 2021, p. 418).

Após este período de incoerência, retornaram à realidade do jogo político do Brasil com a edição da Lei nº 7.454/85 (BRASIL, 1985, on-line), a qual modificou o Código Eleitoral Brasileiro. Mais tarde, as coligações partidárias ganharam abrigo constitucional com a promulgação da Emenda Constitucional nº 52/2006 (MENDES; BRANCO, 2021, p.418-419).

Pouco antes desta Emenda Constitucional, o surgimento da chamada “verticalização” havia modificado as estratégias eleitorais na formação das coligações. Essa regra foi determinada pelo Tribunal Superior Eleitoral, gerando a obrigação dos partidos políticos e coligações que tivessem candidato à presidência de repetirem no estado a aliança eleitoral feita para a corrida presidencial (MACHADO, 2018a, p.24).

Destarte, a verticalização surgiu em 2002 e teve efeitos até 2006. Linearmente, colaciona-se registro feito por Aline Machado sobre esta passageira regra:

Mais especificamente, o TSE decidiu que, quando a Constituição afirma que os partidos precisam ter “caráter nacional”, isso significa que eles devem organizar alianças eleitorais “compatíveis” nos diferentes níveis. Na prática, um partido que pretendesse lançar candidato a presidente (e seus aliados em nível nacional) não teria permissão para formar alianças com partidos rivais (que tivessem

candidato presidencial/e seus aliados à presidência) nas eleições simultâneas legislativas e para governador. (MACHADO, 2018a, p.24).

Com efeito, a verticalização não agradou a classe política, a qual se viu limitada para formar os arranjos eleitorais desejados. Diante disso, houve uma contundente resposta legislativa à regra imposta pelo TSE justamente através da Emenda Constitucional nº 52/2006 (MENDES; BRANCO, 2021, p.419).

Nesse ínterim, em decorrência da promulgação da referida Emenda, a Carta Magna passou a consignar expressamente que não havia obrigatoriedade de repetir as coligações partidárias no âmbito nacional, estadual, distrital e municipal (BRASIL, 2006, on-line). Após esta mudança ter sido inserida no artigo 17, § 1º, da Constituição Federal, os partidos ficaram novamente livres para realizar as alianças desejadas.

De mais a mais, não obstante o status constitucional alcançado pelas coligações partidárias cabe salientar que houve várias tentativas de acabar com a possibilidade de efetuar essas alianças. As propostas de mudança tinham como fundamento a tese de que cada partido deve obter cadeiras em proporção aos seus próprios votos (MACHADO, 2018a, p. 96).

O primeiro projeto que fora apresentado nesse sentido data o ano de 1998 e foi seguido por outros semelhantes em 2004 e em 2011. Destacando-se o projeto apresentado em 2004, é deveras pertinente observar que ali foi plantada a semente das atuais Federações Partidárias que hoje são realidade nas regras políticas do Brasil. Consoante lembra Gilmar Mendes (MENDES; BRANCO, 2021, p. 424, grifo nosso):

Em 2004, a Câmara dos Deputados aprovou, sob a relatoria do deputado Ronaldo Caiado (PFL/GO), o fim das Coligações e a criação da figura das Federações Partidárias, que deveriam substituir as coligações para os pleitos proporcionais, **e cujas existências deveriam durar pelo menos 3 (três) anos após a data das eleições**, ingressando, portanto, o período das atividades legislativas. Note-se que as Federações Partidárias deteriam número eleitoral próprio, de forma que o eleitor poderia votar nas federações em vez de nos partidos.

Inobstante, as Federações Partidárias só passaram realmente a existir no ordenamento jurídico brasileiro neste ano de 2022 com o advento da Lei 14.208/2021 (BRASIL, 2021a, on-line) que alterou a Lei dos Partidos Políticos e a

Lei das Eleições para possibilitar o surgimento do novo instituto. Frise-se que não houve alteração constitucional para o nascimento das Federações Partidárias.

#### 1.4 A vedação imposta pela Emenda Constitucional 97/2017

De acordo com o que fora exposto nos tópicos anteriores, foi possível visualizar que as coligações partidárias nunca foram imunes às críticas em relação ao seu funcionamento no sistema eleitoral. A transferência de votos e a ausência de clareza quanto ao destino do voto do eleitor estavam entre as principais causas dessas críticas (GOMES, 2021, p.188).

Na mesma linha, sublinhou-se que os movimentos legislativos que tentaram eliminar essas alianças eleitorais da realidade política brasileira são antigos e desembocaram na proibição gerada pela Emenda Constitucional 97/2017. Dessa forma, com os olhos voltados para a Lei Maior, notabiliza-se a redação do seu artigo 17, § 1º, assentado abaixo:

§ 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 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. (BRASIL, 1988, on-line, grifo nosso).

A redação atual deste parágrafo é produto da EC 97/2017, a qual também modificou as normas de acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão, bem como apregou as regras de transição. Inobstante todas as importantes regras introduzidas, a que se sobressai é a expressa vedação às coligações nas eleições proporcionais.

Sendo assim, não se pode deixar de lado que um fator fundamental para essa proibição ser inserida no texto constitucional foi à afirmação da fidelidade partidária pelo STF no julgamento dos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604, visto que a partir dessa confirmação se consolidou a noção de mandato partidário (MENDES, BRANCO, 2021, p. 423).

Posto isto, necessário entabular o conceito de “fidelidade partidária”, extraído dos ensinamentos de Orides Mezzaroba (2018, p. 761) na obra *Comentários à Constituição do Brasil*, cuja definição registra-se:

[...] como o compromisso que o representante político assume em respeitar as deliberações democraticamente aprovadas pelo seu partido e de se manter fiel ao partido enquanto estiver no exercício de mandato, tanto na esfera do Poder Executivo quanto na do Poder Legislativo.

Desse modo, como muito bem leciona Gilmar Mendes, frente ao posicionamento da Suprema Corte restou completamente prejudicada a lógica da existência das coligações partidárias nas eleições proporcionais, haja vista que o mandato conquistado pertence ao partido político (MENDES, BRANCO, 2021, p. 423).

Desta feita, o entendimento anterior acerca do caráter do mandato eleitoral, cujo teor consagrava a regra do mandato livre, isto é, aquele que não pertence ao partido nem aos eleitores (GOMES, 2021, p. 151), foi derrubado pelo posicionamento do STF. Com isso, em caso de vacância, afastamento ou desfiliação após a eleição o mandato segue pertencendo ao partido político pelo qual fora eleito o candidato.

Diante disso, Gilmar Mendes defende que após esta decisão da Suprema Corte se iniciou um processo de “inconstitucionalização” das coligações partidárias para eleições que se valem do critério proporcional. Este processo teria sido iniciado com a dúvida gerada pela ordem de suplência. Assim explica o autor:

A combinação de coligações com listas abertas no sistema proporcional tornou-se incompatível com a noção forte de mandato partidário afirmada pelo STF. O problema gerado com a dúvida sobre a ordem de suplência – se da coligação ou do partido – é uma decorrência e ao mesmo tempo uma comprovação de que está em curso um processo de inconstitucionalização do regime legal de coligações com listas abertas adotado no sistema proporcional brasileiro. (MENDES, BRANCO, 2021, p. 423).

A citada incompatibilidade ocorre, em suma, por conta de o substituto natural de um deputado/vereador eleito ser necessariamente um integrante de seu partido, mesmo que o parlamentar afastado tenha sido beneficiado pelos votos de uma coligação com outros partidos para se eleger.

Dessa forma, provavelmente os partidos políticos enxergaram nessa limitação uma considerável mitigação das vantagens de se associar com outras

agregações, pois todo esforço para conquistar votos e ajudar na eleição de determinado candidato dentro da coligação não daria nenhuma chance de aquele mandato ser assumido por um suplente de outro partido senão o próprio do candidato eleito.

Por conseguinte, visualizando de maneira ilustrativa, em caso de numa determinada eleição ter ocorrido a união dos partidos A e B para o pleito de deputado federal e um candidato do partido A conseguir ser eleito como o mais votado desta coligação, ocorrendo posteriormente o afastamento deste, o seu partido terá direito a vaga de suplente, mesmo que o segundo candidato mais votado da coligação tenha sido do partido B.

Em virtude da consolidação desta regra, tornou-se prejudicada a lógica da formação de alianças eleitorais nos pleitos que utilizam o critério proporcional (MENDES, BRANCO, 2021, p. 423). Por isso, junto às demais desvantagens apresentadas em relação às coligações nas eleições proporcionais, a afirmação da fidelidade partidária pelo STF também foi fundamental para surgir a EC 97/2017.

Para mais, a peculiaridade do uso da lista aberta em conjunto com as coligações no sistema proporcional (MENDES, BRANCO, 2021, p. 385) gerava um fenômeno interessante nas eleições parlamentares do Brasil: em razão desta combinação, a competição entre os candidatos unidos em aliança eleitoral acabava sendo nominal, característica esta comum ao sistema majoritário (MENDES, BRANCO, 2021, p. 423).

“Já se afirmou antes que o sistema proporcional no Brasil é de lista aberta. Diz-se aberta porque a ordem de candidatos eleitos por partido ou coligação é aberta à votação pelo eleitor, nos termos do art. 108 do Código Eleitoral” (MACHADO, 2018b, p. 49). Com isso, mesmo nas eleições pelo critério proporcional, prevalecia o caráter nominal do voto porque dentro da coligação a disputa era essencialmente de um candidato contra o outro.

Adicionalmente, a vedação trazida pela EC 97/2017 aliada aos critérios progressivos das cláusulas de barreira por ela instituídos, possivelmente ajudarão a dirimir o problema da infundável proliferação de novas legendas que também era gerado pelo uso das coligações nas eleições realizadas com o critério proporcional.

Mais uma vez, não se pode deixar de anotar a rica contribuição de Gilmar Mendes em relação a esse tema:

Em verdade, as coligações proporcionais, em vez de funcionarem como um genuíno mecanismo de estratégia racional dos partidos minoritários para alcançar o quociente eleitoral, acabam transformando esses partidos de menor expressão em “legendas de aluguel” para os partidos politicamente dominantes. O resultado é a proliferação dos partidos criados com o único objetivo eleitoral de participar de coligações em apoio aos partidos majoritários, sem qualquer ideologia marcante ou conteúdo programático definido. (MENDES, BRANCO, 2021, p. 420)

Dessa maneira, ante os conceitos apresentados neste capítulo, restam esclarecidas algumas características do sistema eleitoral brasileiro e também as circunstâncias que envolveram a extinção da coligação partidária para as eleições proporcionais. Além disso, a recente figura da Federação Partidária causou alterações importantes nas regras eleitorais, as quais serão analisadas adiante.

## 2 AS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS NO DIREITO BRASILEIRO

### 2.1 Discussões do seu projeto de lei

A Lei 14.208/2021 (BRASIL, 2021a, on-line) alterou a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições para instituir a figura das Federações Partidárias no ordenamento jurídico brasileiro. Como expresso na ementa da nova norma: “Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos”.

Dessa maneira, em relação a sua tramitação legislativa, existem pontos pertinentes a serem abordados neste tópico, como, por exemplo, o fato de que o texto da referida lei esteve “esquecido” nas gavetas da Câmara dos Deputados desde o ano de 2015, sendo aprovado apenas neste ano de 2022 sem nenhuma alteração, mesmo seis anos após ter sido escrito (GRESTA; CARVALHO, 2022, p. 147).

Sem embargo, consoante exposto em linhas anteriores, a ideia do legislador brasileiro de instituir a federação de partidos políticos nas disputas eleitorais não é algo recente, porém só se tornou uma realidade no mundo jurídico 18 anos depois da primeira tentativa de concretizá-la, a qual fora feita em 2004 numa investida para extinguir as coligações partidárias da eleição pelo critério proporcional (MENDES; BRANCO, 2021, p. 424).

Outrossim, apesar da movimentação legislativa brasileira para instituir essa associação de partidos políticos estar ocorrendo há alguns anos nas Casas Legislativas, esta mesma discussão já foi travada décadas atrás em países vizinhos, como o Chile e o Uruguai, lugares onde já existe desde meados dos anos 1970/1980 (GRESTA; CARVALHO, 2022, p. 156-159) a consolidação de um modelo de união partidária similar às federações do Brasil.

Tal fato denota o atraso do sistema eleitoral brasileiro em tratar das possibilidades de formação perene de associações partidárias. Nesse sentido, observa-se que no Brasil somente há pouco tempo foi abandonado o modelo de coligações proporcionais, o qual propiciava a proliferação das chamadas “legendas de aluguel”, que surgiam apenas com o escopo de formar coligações com grandes

partidos, não possuindo ideologia nem conteúdo programático definido (MENDES; BRANCO, 2021, p. 420).

No caso da união de legendas partidárias por meio da federação de partidos, uma declaração que evidencia a distância entre as realidades da aprovação do projeto e da promulgação da lei foi a afirmação do senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE), quando da discussão do PLS 477/2015, o qual alertou “que o cálculo do quociente eleitoral será diferente para as coligações e para as federações.” (BRASIL, 2015a, on-line).

Este apontamento não é mais pertinente visto que hodiernamente as coligações partidárias existem apenas para o pleito majoritário, onde não há necessidade de se atingir o quociente eleitoral, e sim a maioria simples de votos visando à eleição de candidatos em cargos que se valem deste critério para determinar o vencedor do pleito.

Para mais, registre-se que o PLS 477/2015 nasceu na Comissão de Reforma Política do Senado Federal em 2015 e conseguiu ser aprovado nesta Casa no mesmo ano. Todavia, apesar de ter aportado à Câmara dos Deputados em 04/08/2015, apenas em meados de 2021 o Projeto de Lei nº 2.522 (número na Câmara) passou a tramitar e conseguiu ser aprovado pelos deputados federais (BRASIL, 2015b, on-line). Seis anos após o Senado Federal ter remetido à Câmara, o projeto por esta aprovado foi enviado à sanção presidencial.

Porém, foi vetado integralmente com a justificativa de que seria de “contrariedade ao interesse público”, pois de acordo com a mensagem de Veto Total nº 436 de seis de setembro de 2021, a federação partidária “inauguraria um novo formato com características análogas à das coligações partidárias” (BRASIL, 2021b, on-line).

Essencialmente, esta contrariedade estaria relacionada ao objetivo das regras introduzidas pela EC nº 97/2017. A respeito disso, colaciona-se um trecho da referida mensagem de Veto:

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.** (BRASIL, 2021b, on-line, grifo nosso).

Assim sendo, cabe salientar que apesar de o projeto de lei gerador da norma da federação partidária ser anterior ao surgimento da EC nº 97/2017, esta teve certa influência para o advento da Lei 14.208/2021, porquanto os partidos políticos que se viram ameaçados pelas regras da cláusula de desempenho se empenharam para aprovar a Lei das Federações com mais celeridade (GRETA; CARVALHO, 2022, p. 147-148).

Com efeito, frente ao veto presidencial, o Congresso Nacional se mobilizou para derrubá-lo, e iniciou o trâmite para a queda da proibição em 27/09/2021 (BRASIL, 2021c, on-line), com a votação no Senado Federal registrando que 45 senadores eram favoráveis à derrubada do veto e 25 contra. Posteriormente, houve confirmação deste resultado pela Câmara dos Deputados, onde 353 deputados votaram para rejeitar o veto e 110 votaram para mantê-lo (BRASIL, 2021f, on-line).

Nessa direção, cabe observar que alguns senadores defenderam fortemente a federação partidária, comentou-se até mesmo que este seria um mecanismo para promover a sobrevivência de partidos antigos (BRASIL, 2021c, on-line), os quais provavelmente seriam atingidos com as cláusulas de desempenho progressivas trazidas pela EC nº 97/2017.

Neste cenário, impende salientar que o senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP) ponderou que a queda do veto presidencial e a consequente promulgação da Lei nº 14.208/2021 seria importante para resguardar a sobrevivência de partidos com “identidade programática” que, segundo ele, não se tratam de “legendas políticas de aluguel” (BRASIL, 2021c, on-line).

Por outro lado, o senador Carlos Fávaro (PSD-MT) se demonstrou contrário à aprovação da Lei das Federações Partidárias, com o argumento de que o movimento para extinguir as coligações partidárias da legislação eleitoral brasileira deveria ser mantido, propiciando a falência integral deste instituto no cenário político do Brasil (BRASIL, 2022a, on-line).

## **2.2 Requisitos e limites das Federações Partidárias**

A Federação de Partidos Políticos é um instituto incipiente na política brasileira e foi utilizado pela primeira vez na eleição do ano de 2022. De acordo com os dados do Tribunal Superior Eleitoral (JUSTIÇA ELEITORAL, 2022c, on-line),

foram formadas apenas três federações para concorrer às vagas disponíveis no pleito ocorrido em 02/10/2022.

Uniram-se em federação partidária: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Verde (PV), formando a Federação Brasil da Esperança (FE BRASIL); Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Cidadania (CIDADANIA), que formaram a “Federação PSDB Cidadania”; e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) junto à Rede Sustentabilidade (REDE), que geraram a “Federação PSOL REDE” (JUSTIÇA ELEITORAL, 2022c, on-line).

A formação dessas federações está prevista no artigo 11-A da Lei nº 9.096/1995, o qual dispõe: “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.” (BRASIL, 1995, on-line).

No mesmo sentido, a Lei nº 9.504/1997 também prevê a formação dessas associações partidárias no seu artigo 6º-A (BRASIL, 1997, on-line), embora este dispositivo seja praticamente idêntico ao § 8º, do artigo 11-A, da Lei 9.096/1995. Note-se que a Lei nº 9.504/1997 visa estabelecer normas para as eleições, sendo comumente denominada de “Lei das Eleições”.

Já a Lei 9.096/1995 tem como alvo dispor sobre os partidos políticos e regulamentar os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Magna Carta, e por isso ficou conhecida como “Lei dos Partidos Políticos”. Diante disso, constata-se que as principais disposições acerca da federação de partidos políticos estão contidas na Lei 9.096/1995.

Isto posto, depreende-se inicialmente da referida legislação que a federação em epígrafe é uma associação de partidos políticos que atuará como se fosse uma só legenda, o que vai proporcionar a constituição de uma pessoa jurídica diversa dos partidos que a compõe, a qual nascerá após a constituição e o registro no TSE, conforme muito bem registram Gresta e Carvalho (2022, p. 151).

Nessa linha, tal associação de partidos seguirá as regras que são aplicadas ao funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária, bem como será preservada a identidade e a autonomia dos partidos dela integrantes, consoante elencam os §§1º e 2º, do artigo 11-A, da Lei dos Partidos Políticos. Aqui é importante destacar que a federação não possui número nem sigla própria.

Dessa maneira, são pertinentes duas diferenças entre o modelo atual de federação partidária e aquele que havia sido aprovado na Câmara dos Deputados em 2004: inexistente um número próprio para a federação e é impossível votar nela. Assim sendo, talvez o eleitor ainda tenha certas dificuldades para identificar se um determinado partido está ou não associado a outro(s).

Sem embargo, para criar uma federação de partidos é necessário que as legendas nela contidas possuam registro definitivo no TSE, que formem a federação até a data final do período de realização das convenções partidárias, que a federação tenha abrangência nacional e seja registrada no TSE, e, o mais importante, que os partidos permaneçam unidos por no mínimo quatro anos, regras estas estabelecidas pelo § 3º, incisos I a IV, da Lei 9.096/1995 (BRASIL, 1995, on-line).

Assim sendo, novamente vislumbra-se divergência entre a disposição legal vigente e a que fora anteriormente proposta, desta vez no particular da imposição temporal de permanência mínima da união partidária: no modelo hodierno é necessário que a federação exista por quatro anos, enquanto que no anterior seria preciso apenas três.

Outrossim, frente a essa determinação legal, que impõe o tempo mínimo de permanência das legendas em uma federação, resta nítida a intenção do legislador de criar uma forma de associação partidária diferente das coligações que existiam para eleição proporcional, uma vez que as regras atuais obrigam os partidos a continuarem juntos após as eleições, situação esta que não existia sob o regramento anterior.

Entretanto, sem olvidar da intenção de buscar uma forma de composição dos arranjos eleitorais diferente da coligação partidária, impende consignar, conforme exposto no veto presidencial, que a federação de partidos políticos parece ter “características análogas à das coligações proporcionais” (BRASIL, 2021b, on-line).

De mais a mais, pela sanção por descumprimento constante no parágrafo quarto, do artigo 11-A, da Lei dos Partidos Políticos (BRASIL, 1995, on-line), no caso de algum partido não cumprir o tempo de permanência mínimo na federação haverá proibição para ingressar em federação e coligação partidária nas duas eleições subsequentes, além de impedimento para usar recursos do fundo partidário pelo prazo remanescente que a legenda deveria ter permanecido na federação.

Ato contínuo, pelo que determina o parágrafo quinto do mesmo diploma legal (BRASIL, 1995, on-line) a federação continuará funcionando até a eleição seguinte mesmo em caso de desligamento de um ou mais partidos, porém, para isso é preciso que nela permaneçam duas ou mais agremiações.

Desta feita, em relação à formação da lista de candidatos da federação para disputa das eleições de deputados e vereadores cabe salientar que o artigo 10 da Lei nº 9.504/1997 teve sua redação alterada pela recente Lei nº 14.211/2021, e atualmente determina que: “Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um).” (BRASIL, 1997, on-line)

Exemplificativamente, por conta desta regra, na eleição para deputado federal pelo estado de Mato Grosso, cujo qual tem direito a oito cadeiras na Câmara dos Deputados, a federação partidária pode lançar para a disputa apenas 9 candidatos, ou seja, “100% do número de lugares a preencher mais um”.

Esta regra pode se tornar um empecilho para a composição da lista de candidatos da federação para as eleições proporcionais, pois além da possibilidade de a aliança juntar partidos que sejam rivais nos Estados, ainda será preciso observar a regra que garante o percentual mínimo de “candidaturas femininas” (GRETA; CARVALHO, 2022, p. 154-155).

A título de comparação, a antiga redação do artigo 10 da Lei das Eleições permitia que os partidos políticos registrassem nas eleições para as Casas Legislativas até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher. (BRASIL, 1997, online) Portanto, esta mudança se demonstra significativa, ainda mais considerando que partidos unidos em federação terão que ajustar seus objetivos em conjunto.

Em sequência, o parágrafo oitavo do art. 11-A da Lei dos Partidos Políticos frisa que são aplicáveis à federação de partidos todas as normas que regem as atividades das legendas partidárias no tocante às eleições, consoante se expõe:

§ 8º Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, **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. (Incluído pela Lei nº 14.208, de 2021) (BRASIL, 1995, on-line grifo nosso).

Registre-se, mais uma vez, a clareza que a legislação traz em relação à atuação da federação na eleição proporcional como se fosse um único partido, deste modo podendo obter votos através de um esforço conjunto nas eleições, assim como ocorria com o uso das coligações nas eleições proporcionais, as quais o legislador optou por proibir expressamente na Lei Maior pelo seu art. 17, §1º.

Ademais, a Lei 9.096/1995 prescreve no §9º, do artigo 11-A, que o detentor de mandato eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de um dos partidos que integra a federação, perderá o mandato. A respeito disso, pontua-se o seguinte:

Se não há vínculo direto entre os filiados e a federação (associação de partidos), qual terá sido o alcance pretendido? Aqui, é preciso lembrar que esse texto foi redigido em 2015 – mesmo ano em que a Lei nº 13.165, ao introduzir o art. 22-A na Lei nº 9.096/1995, trouxe para o corpo da Lei dos Partidos Políticos a previsão de que “[p]erderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito”. Desse modo, tudo indica que apenas se quis guardar o paralelismo ao se tratar das federações. (GRESTA; CARVALHO, 2022, p. 156).

Noutro giro, importa consignar que a edição da Resolução nº 23.670/2021 pelo TSE (BRASIL, 2021d, on-line) trouxe maior clareza para o funcionamento prático da federação partidária. Todavia, não se pode olvidar que a citada regulamentação não pôde impor regras para a atuação do parlamentar, visto que não compete à Justiça Eleitoral dispor sobre tal matéria. (GRESTA; CARVALHO, 2022, p. 151).

Dessa forma, partindo da determinação de que todas as normas que regem o funcionamento parlamentar se aplicam às federações, de acordo com o § 1º, do art. 11-A, da Lei dos Partidos Políticos, a ausência de regras específicas tanto nesta lei quanto na aludida resolução para a atuação parlamentar conjunta dos partidos integrantes da federação podem ensejar dificuldades para garantir que as agremiações atuem unidas nas Casas Legislativas, vez que inexistem sanções que a federação possa aplicar aos partidos que eventualmente descumprirem alguma orientação. Nesse sentido, registra-se a interessante observação feita por Gresta e Carvalho (2022, p. 156):

Decorre do funcionamento parlamentar unificado que o poder disciplinar sobre os eleitos deverá ser exercido pelos partidos federados considerando o estatuto, o programa e as deliberações da federação. Orientações de bancada, por exemplo, serão tomadas na

instância suprapartidária, e repassadas pelas legendas, mesmo que vencidas na deliberação, a seus filiados. Qual seria, porém, a sanção imposta ao partido político que assim não fizer, ou que inadvertidamente deixe de punir o parlamentar que descumprir a orientação? A dificuldade de se conceber sanção interna a partido federado que descumprir as diretrizes da federação é, talvez, o flanco mais exposto do modelo criado pela Lei nº 14.208/2021, no que diz respeito ao anunciado objetivo de aprimoramento do sistema partidário.

Além disso, há de se considerar que os partidos que cogitarem formar uma federação que tem como característica a “abrangência nacional” terão que analisar com cuidado seus possíveis aliados, porque as conjunturas políticas regionais podem apresentar situações em que as legendas que pensam em se unir tenham forças locais conflitantes. Destarte, é plausível inferir que possivelmente as federações formadas por partidos que não tenham acentuados conflitos regionais terão mais sucesso. (GRESTA; CARVALHO, 2022, p. 161).

### **2.3 Influências da EC 97/2017 para a instituição da Federação Partidária**

A emenda constitucional 97/2017 visou aprimorar o sistema partidário por meio de “[...] vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. (BRASIL, 2017, on-line).

De acordo com a mensagem de Veto nº 436 de 2021, as mudanças introduzidas pela EC 97/2017 “[...] 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.” (BRASIL, 2021b, on-line).

Tal afirmação encontra amparo nas regras dispostas pela Emenda em epígrafe, pois esta concedeu abrigo na Constituição Federal à chamada “cláusula de barreira”. A atual redação do § 3º, do artigo 17, da Lei Maior, atualizada por força da EC 97/2017, estabelece duas condições para que os partidos tenham direito aos recursos do fundo partidário e acesso ao tempo gratuito no rádio e na televisão.

As citadas condições são alternativas, sendo a primeira (inciso I) referente à eleição para a Câmara dos Deputados, na qual a legenda deve conquistar pelo menos 3% dos votos válidos, distribuídos em, no mínimo, nove unidades da

federação (um terço), ainda sendo necessário obter dois por cento dos votos válidos em cada um destes nove estados. (BRASIL, 1988, on-line)

De outro lado, o partido também pode fazer jus aos recursos do fundo partidário e ter acesso ao tempo gratuito no rádio e na televisão se eleger no mínimo “[...] quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.” (BRASIL, 1988, on-line)

Todavia, estas regras, que estão inseridas no artigo 17, § 3º, incisos I e II, respectivamente, da CF/88, somente valerão efetivamente a partir de 2030, porque a EC 97/2017 dispôs percentuais gradativos a serem atingidos nas eleições de 2018, 2022 e 2026 a fim de possibilitar uma adaptação paulatina. (MACHADO, 2018b, p. 118).

Com isso, nos termos do que anota o artigo 3º, parágrafo único, inciso I, alíneas “a” e “b”, da EC 97/2017 (BRASIL, 2017, on-line), para ter recursos públicos e propaganda eleitoral na legislatura seguinte às eleições de 2018 foi preciso obter um e meio por cento dos votos válidos difundidos em ao menos um terço dos Estados, com no mínimo um por cento dos votos válidos em cada um deles ou eleger pelo menos nove deputados federais disseminados em minimamente um terço dos Estados.

Com efeito, haja vista a ocorrência da eleição de 2018 há quatro anos, já foram constatados alguns reflexos da cláusula de barreira. Nessa direção, anota-se que “aproximadamente 14 partidos não alcançaram a primeira etapa da cláusula de barreira da Emenda Constitucional n. 97/2017” (MENDES; BRANCO, 2021, p. 392), o que pode acarretar o fim dessas legendas diante da falta de recursos e de espaço na propaganda eleitoral.

Nesse ínterim, “[...] possivelmente aqueles partidos partirão para a fusão ou a incorporação a outras agremiações, evitando-se o desaparecimento político de seus candidatos eleitos.” (MENDES; BRANCO, 2021, p. 392). Ressalte-se que esta tese, evidentemente, não considera o advento da Lei 14.208/2021, uma vez que a federação partidária mudou completamente as regras do jogo.

Posto isto, insta salientar que talvez a ânsia pela sobrevivência política tenha colaborado para a edição da Lei 14.208/2021, trazendo novamente ao cenário político um instituto análogo à coligação partidária segundo motivação do então veto presidencial (BRASIL, 2021b, on-line). Nesta direção, observa-se que “O que levou a

essa mobilização, como é notório, foi o empenho de partidos ameaçados pelos efeitos da cláusula de desempenho [...]” (GRESTA; CARVALHO, 2022, p. 148).

Ademais, igualmente infere-se a partir da afirmação de Aieta (2022, p. 165), a qual assevera que: “Não cessam as tentativas de dar uma sobrevida aos “partidos nanicos” e legendas de aluguel, ameaçados pela força das mudanças.” Tal argumento encontra embasamento jurídico na dicção do artigo 4º, § 2º, da Resolução nº 23.670/2021 do Tribunal Superior Eleitoral.

Anota o referido dispositivo: “Para fins de aferição da cláusula de desempenho prevista no § 3º do art. 17 da Constituição e no art. 3º da EC nº 97/2017, será considerada a soma da votação e da representação dos partidos que integram a federação.” (BRASIL, 2021d, on-line). Nitidamente, esta regra permite que ocorra o aproveitamento de votos entre os partidos integrantes da federação partidária.

Destaque-se que este aproveitamento não é apenas para fins de aferição da cláusula de desempenho, mas também para o cômputo do alcance do quociente eleitoral. Considerando esta situação, o pleito de 2022 mostrou exatamente essa realidade na prática, como se pode inferir através dos resultados da eleição constantes no site do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso (JUSTIÇA ELEITORAL, 2022b, p. 77).

Em consulta a esses dados é possível visualizar que o quociente eleitoral para o cargo de deputado estadual foi de 72.011 (setenta e dois mil e onze votos). No Relatório Resultado da Totalização, pode-se verificar a soma dos votos válidos obtidos pelos partidos integrantes das federações partidárias, os quais foram usados para determinar a quantidade de vagas a serem preenchidas por candidatos integrantes destas associações de partidos (JUSTIÇA ELEITORAL, 2022b, p. 76-77).

À vista disso, de acordo com os dados apurados pelo TRE-MT (JUSTIÇA ELEITORAL, 2022b, p. 77), a Federação Brasil da Esperança - FE BRASIL (PT/PC do B/PV) somou 156.580 votos válidos, conquistando duas cadeiras na Assembleia Legislativa, as quais foram preenchidas por Ludio Cabral (PT) e Valdir Barranco (PT). Ludio obteve 47.533 votos, enquanto Barranco 29.359 (JUSTIÇA ELEITORAL, 2022b, p. 95). Ou seja, não chegaram sozinhos aos 156.580 da federação.

Nesta senda, a Federação PSDB Cidadania (PSDB/CIDADANIA) somou 142.936 votos válidos (JUSTIÇA ELEITORAL, 2022b, p. 77) e elegeu dois representantes, Faissal

(CIDADANIA) e Carlos Avalone (PSDB). O candidato do CIDADANIA teve 30.240 votos e, o candidato do PSDB 26.594 (JUSTIÇA ELEITORAL, 2022b, p. 95). Logo, contaram com a ajuda de votos direcionados a outros candidatos destes partidos para serem eleitos.

Outrossim, a Federação PSOL REDE (PSOL/REDE) somou pouquíssimos votos e não conseguiu eleger representantes, haja vista que somente 2.244 votos válidos foram direcionados para as legendas integrantes desta federação ou para seus respectivos candidatos (JUSTIÇA ELEITORAL, 2022b, p. 77).

Frente ao exposto, a afirmação de Aieta (2022, p. 165) de que ocorrem infundáveis tentativas para garantir a sobrevivência dos “partidos nanicos” e das “legendas de aluguel” se demonstra pertinente em razão do surgimento da Lei da Federação Partidária e também por conta da prescrição do artigo 4º, § 2º, Resolução nº 23.670/2021 do TSE, os quais, talvez, levem a diminuição dos efeitos pretendidos pela promulgação da Emenda Constitucional nº 97/2017.

## 2.4 O aproveitamento de votos nas eleições proporcionais e seus efeitos

Como visto no primeiro capítulo, o aproveitamento de votos nas eleições que utilizam o critério proporcional era constante na época em que as coligações não eram vedadas para este pleito. Porém, a EC 97/2017 buscou acabar com essa possibilidade e, ao mesmo tempo, proporcionar a diminuição da intensa “fragmentação partidária” existente no Brasil (BRASIL, 2021b, on-line).

O problema dessa fragmentação partidária que existe no cenário político brasileiro pode ser atrelado ao aproveitamento de votos nas eleições proporcionais, uma vez que diversos partidos foram criados sem a intenção de ter identidade com algum segmento da população e sem um conteúdo programático definido. Linearmente, cumpre ponderar:

Em verdade, as coligações proporcionais, em vez de funcionarem como um genuíno mecanismo de estratégia racional dos partidos minoritários para alcançar o quociente eleitoral, acabam transformando esses partidos de menor expressão em “legendas de aluguel” para os partidos politicamente dominantes. **O resultado é a proliferação dos partidos criados com o único objetivo eleitoral de participar de coligações em apoio aos partidos majoritários, sem qualquer ideologia marcante ou conteúdo programático definido.** (MENDES; BRANCO, 2021 p. 420, grifo nosso).

Desta feita, ocorre que essas chamadas “legendas de aluguel” acabavam por eleger candidatos e conseguir representação no Parlamento justamente em decorrência do aproveitamento de votos, sem o qual seria praticamente impossível que candidatos filiados a “legendas inexpressivas” conseguissem adquirir representação no Congresso Nacional (MENDES; BRANCO, 2021 p. 422).

Igualmente, esta situação era recorrente em razão da existência das coligações partidárias com listas abertas nas eleições proporcionais, porquanto favorecia o personalismo do voto e, conseqüentemente, gerava enfraquecimento dos partidos políticos. A “personalização do voto” aumenta a dependência do partido em relação ao candidato e acaba promovendo a “fragilidade programática” do mesmo (MENDES; BRANCO, 2021, p. 389).

Diante deste cenário, portanto, sem olvidar das características adotadas pelo sistema proporcional brasileiro, a fragmentação partidária se tornou cada vez maior, e também ajudou na ampliação da “divisão das forças políticas” (MENDES; BRANCO, 2021, p. 384). Esta realidade de grande divisão partidária dificulta demasiadamente a construção de maiorias parlamentares (GOMES, 2021, p. 189), conforme se demonstra:

O excesso de partidos contribui para emperrar a ação governamental. Essa é a grande objeção que sempre se faz, no mundo todo, ao sistema proporcional. O excesso de partidos políticos provoca instabilidade no poder, haja vista que fragmenta em demasia as forças políticas, impedindo a formação de maiorias sólidas e consistentes. Não contando com maioria no Parlamento, o governante é impelido a realizar inúmeros acordos – muitos deles inconfessáveis, concluídos na calada da madrugada – para manter a governabilidade e a estabilidade política, de maneira a implantar as medidas e as políticas públicas entendidas como necessárias ou adequadas ao país. A história recente do Brasil revela a verdade dessa assertiva. (GOMES, 2021, p. 189)

Nesse ínterim, os partidos chamados de “legendas de aluguel” ou “nanicos” além de não possuírem ideologia nem programa definidos, ainda produziam situações em que atuavam pressionando e barganhando ante os partidos maiores, procurando negociar cargos políticos, tempo no horário eleitoral e formação de coligações para “aumentar a possibilidade do número de candidaturas” (MACHADO, 2018b, p.117).

Frente a este panorama, tornam-se claramente compreensível as razões do Veto nº 436 de 2021, o qual destacou que a instituição da Federação de Partidos Políticos seria contrária ao interesse público porque inauguraria um instituto bastante

similar às extintas coligações partidárias (BRASIL, 2021b, on-line). Outrossim, a questão da identificação dos partidos pelo eleitor, invocada pelo referido veto, demonstra-se igualmente pertinente.

Veja-se, por exemplo, que diante do aproveitamento de votos o eleitor e o próprio candidato se encontram em situação onde é difícil saber com clareza para qual candidato o voto foi realmente direcionado. Isso gera um distanciamento entre o eleitor e o eleito, tendo em vista que é praticamente impossível para o cidadão saber quem seu voto ajudou a eleger e, no mesmo sentido, para o candidato saber quem o elegeu (MENDES; BRANCO, 2021, p. 422).

Com efeito, cumpre consignar o seguinte:

As reformas políticas e eleitorais de 2017 revelaram justamente a preocupação do legislador em fortalecer o sistema partidário brasileiro, como a edição da Emenda Constitucional n. 97/2017, que, além de criar nova cláusula de barreira, de forma gradativa e proporcional, eliminou as coligações para os cargos disputados pelo critério proporcional a partir das eleições de 2020, garantindo maior competitividade entre as agremiações que verdadeiramente pretendem disputar cadeiras nas Casas Legislativas em nome de segmentos da sociedade e eliminando a indesejável compra de legendas que não refletem segmentos da sociedade brasileira, mas apenas interesses privados de seus dirigentes. (MENDES; BRANCO, 2021, p. 424).

Desse modo, o intuito da EC 97/2017 de diminuir gradualmente a quantidade de partidos existentes através do aumento paulatino dos índices exigidos pela cláusula de desempenho (BRASIL, 2017, on-line) poderá, talvez, ser prejudicado com o aproveitamento de votos entre legendas permitido pela federação partidária, o qual ocorre para fins de aferir o alcance da cláusula de desempenho, nos termos do art. 4, §2º da Resolução nº 23.670/2021 do TSE, e também para atingir o quociente eleitoral, de acordo com o que se demonstrou no tópico 2.3 deste capítulo.

### **3 A QUESTÃO CONSTITUCIONAL ENVOLVIDA NAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS**

#### **3.1 O julgamento da ADI 7.021 pelo Supremo Tribunal Federal**

Uma ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) aportou ao STF para impugnar a validade da nova Lei 14.208/2021, especificamente seus artigos 1º, 2º e 3º, legislação esta que, segundo o autor da ação, não estaria em conformidade com o Texto Constitucional e teria o objetivo de reestabelecer a coligação nas eleições proporcionais (BRASIL, 2022c, p. 6).

Nessa ação o requerente defendeu a inconstitucionalidade formal e material da Lei em comento, primeiro porque o projeto de lei que a originou fora aprovado no Senado Federal antes do advento da Emenda Constitucional 97/2017, segundo porque o referido diploma legal proporcionaria o surgimento de um idêntico instituto e efeitos, estes negativos, aos das coligações partidárias (BRASIL, 2022c, p. 9).

Dentre tais “efeitos negativos” destaca-se o do fenômeno da “transferência de votos entre partidos” nas eleições proporcionais, e também houve pedido de liminar sob o argumento de que já haviam partidos se movimentando para formar federações, sendo, assim, necessário suspender os referidos dispositivos da Lei atacada (BRASIL, 2022c, p. 9). Observe-se que naquele momento a eleição de 2022 estava no horizonte.

##### *3.1.1 A questão da inconstitucionalidade formal*

Adiante, com foco no posicionamento dos ministros em relação aos vícios alegados pelo autor da ADI 7.021, observa-se que o ministro Gilmar Mendes não acolheu o pedido do requeinte quanto à inconstitucionalidade formal da lei em comento (BRASIL, 2022c, p. 56).

Sem embargo, votou o ministro André Mendonça na mesma direção do relator, em “não reconhecer haver inconstitucionalidade formal, por entender não estar agasalhada na hipótese do art. 65, parágrafo único, da nossa Constituição [...]” (BRASIL, 2022c, p. 70).

O texto da Lei das Federações antes das emendas de redação também foi objeto de análise do ministro Nunes Marques.

Na redação original dos parágrafos 7º e 9º, artigo 11-A, a se alterar a Lei 9.096/1995, cuja proposição consta do Projeto de Lei do Senado 477/2015, o § 7º propunha determinar ao estatuto definir as regras de composição da “lista preordenada da federação” (BRASIL, 2015c, p. 2), enquanto que na redação que foi dada pela Lei 14.208/2021 essa expressão foi modificada para “lista da federação” (BRASIL, 2021a, on-line).

Além disso, no referido Projeto de Lei do Senado, o § 9º do art. 11-A da Lei 9.096/95 propunha a determinação de, em caso de desfiliação sem justa causa da federação, a perda do mandato, mas referindo-se a quem detiver o cargo eletivo na espécie de “majoritário” (BRASIL, 2015c, p. 2), enquanto que a redação dada pela Lei 14.208/2021 a expressão foi também modificada, para “cargo eletivo” (BRASIL, 2021a, on-line), sem especificar se é majoritário ou de sistema proporcional o cargo eletivo a se perder.

No seu voto, o Ministro Nunes Marques apontou que essas modificações promovidas na Câmara alteraram o “conteúdo da norma”, sendo, portanto, obrigatório o seu retorno ao Senado Federal para o atendimento da regra constitucional disposta no parágrafo único do artigo 65 da Lei Maior (BRASIL, 2022c, p. 87-88).

Tal entendimento ocorreu por conta da supressão dos termos “preordenada” e “majoritário”, pois para o ministro, “lista preordenada” poderia remeter à chamada “lista fechada”, que não é utilizada no sistema eleitoral brasileiro, e, de outro lado, a expressão “cargo eletivo majoritário” salva os cargos de eleições proporcionais do alcance da proposta disposição normativa do § 9º (BRASIL, 2022c, p. 88).

Por todo o exposto, o ministro Nunes Marques divergiu do relator e entendeu serem “prováveis” os vícios por inconstitucionalidades tanto formal quanto material da Lei das Federações Partidárias, concluindo no seu voto pela proposição em medida cautelar para suspender a eficácia dessa lei (BRASIL, 2022c, p. 88).

Na sequência, votou o eminente ministro Alexandre de Moraes, de pronto refutando a alegação do requeute quanto à inconstitucionalidade formal (BRASIL, 2022c, p. 98). Além disso, no seu voto o ministro fez a seguinte ponderação:

Observo, desde logo, que o Projeto de Lei que deu origem às federações partidárias, quando foi apresentado e aprovado no Senado Federal, não foi, como alguns tentam argumentar, uma burla à proibição das coligações proporcionais, uma vez que sequer existia essa vedação naquele momento em que o PL teve início. (BRASIL, 2022c, p. 98).

Data vênia, não obstante o fato apresentado pelo ministro no tocante à inexistência da vedação da EC 97/2017 quando houve a aprovação do PLS 477/2015 no Senado, também é fato que ocorreu na Câmara dos Deputados tentativa de aprovar o retorno das coligações proporcionais e, com a derrota deste movimento, aprovou-se a criação da federação de partidos. Conforme Aieta (2022, p. 165, grifo da autora):

Um dia depois do Plenário da Câmara dos Deputados aprovar a *volta das coligações proporcionais*, posteriormente vetada pelo Senado, os deputados ainda referendaram um projeto de 2015, já aprovado pelos senadores, criando uma nova forma de organização política denominada “federação partidária”.

A informação de rejeição pelo Senado à proposta de retorno das coligações para eleições proporcionais pode ser corroborada através da notícia veiculada pela Agência Senado com a seguinte manchete “Senado aprova PEC sem coligações partidárias e com incentivos a candidaturas de negros e mulheres” (BRASIL, 2021e, on-line).

Em continuidade, o eminente Ministro Edson Fachin, nessa medida cautelar, acompanhou os ministros Roberto Barroso, André Mendonça, Gilmar Mendes e Alexandre de Moraes, no entendimento de que não há inconstitucionalidade formal na lei em epígrafe. (BRASIL, 2022c, p.112).

A Ministra Rosa Weber referendou integralmente o voto do Relator, assim pelo não reconhecimento da inconstitucionalidade formal (BRASIL, 2022c, p. 124). Nessa direção, a inconstitucionalidade formal também foi rejeitada pelo voto do Ministro Dias Toffoli (BRASIL, 2022c, p. 148).

Igualmente, a inconstitucionalidade formal foi afastada no voto da Ministra Cármen Lúcia acompanhando o relator (BRASIL, 2022c, p. 159). Neste rumo, a alegada inconstitucionalidade formal também foi refutada no voto do Ministro Ricardo Lewandowski, assim estando de acordo com o relator (BRASIL, 2022c, p. 188).

Em síntese, anota-se que o debate entre os ministros acerca da inconstitucionalidade formal seguiu o caminho de rejeitar a alegação do requerente no tocante ao referido vício na Lei das Federações.

### 3.1.2 A questão da inconstitucionalidade material

No que diz respeito à alegação de inconstitucionalidade material, destaca-se no referido julgamento que o ministro Barroso elencou que a junção duradoura de partidos, a afinidade programática e o funcionamento parlamentar conjunto das legendas após as eleições “afastam as federações partidárias das coligações proporcionais vedadas pela Constituição.” (BRASIL, 2022c, p. 19).

Dessa forma, o ministro não vislumbra inconstitucionalidade material, haja vista que a lei em questão estaria de acordo com a Carta Política e, somado a isso, ainda asseverou que a lei previu sanções em caso de descumprimento das normas impostas por ela e que presidentes de partidos interessados neste tema concordaram para que possíveis mudanças das regras não afetem os atos jurídicos perfeitos já praticados (BRASIL, 2022c, p. 20).

Isso quer dizer que um eventual movimento dos legisladores para diminuir as regras impostas pela Lei 14.208/2021 para formação e permanência das Federações não afetariam aquelas que já foram constituídas. Aqui se evidencia uma questão interessante: como se optou por instituir a Federação Partidária via lei ordinária o trâmite legislativo para sua modificação é menos complexo.

Diante deste cenário, insta salientar o alerta do ministro Barroso:

Além disso, qualquer modificação no regime jurídico das federações que impacte o que aqui está sendo validado já nasce sob forte suspeição de inconstitucionalidade, porque são essas exigências que distinguem as federações das coligações, que não são permitidas pela Constituição. (BRASIL, 2022c, p. 20).

Mais adiante, na análise do pedido de inconstitucionalidade material, o Ministro Gilmar Mendes assentou, como já estampado no capítulo inicial deste estudo, que as coligações passaram por um “processo de inconstitucionalização” no Brasil em razão das peculiaridades das regras eleitorais (BRASIL, 2022c, p. 61).

No mesmo sentido, asseverou que o problema não estava nas alianças nem nas coligações eleitorais, mas assim estava “**(i) na distorção ocasionada na representação proporcional; (ii) e no enfraquecimento institucional dos partidos, cujo efeito se fazia sentir inclusive no funcionamento das Casas Legislativas.**” (BRASIL, 2022c, p. 61, grifo do autor).

Os fatores relacionados a estes problemas são a “transferência de votos” e a “fragmentação” partidária, que existiam justamente por conta da possibilidade de

formação de coligações para o pleito proporcional (BRASIL, 2022c, p 60-61). Com efeito, seguiu o entendimento de que as federações se diferenciam das coligações partidárias (BRASIL, 2022c, p. 63).

Ademais, insta sublinhar um trecho pertinente do voto do ministro Gilmar Mendes:

Há um considerável estreitamento da margem de movimentação política para uma agremiação que se consorcia em federação. **Os partidos que chegarem a tal consenso o farão pela necessidade prática de sobreviver à cláusula de desempenho (prevista no art. 3º, parágrafo único, inciso II, alínea “a” da EC 97/2017) para a eleição de 2022 [...].** (BRASIL, 2022c, p. 65-66) (grifo nosso).

Isto posto, depreende-se desta afirmação que os partidos políticos, talvez, podem utilizar da formação de federação partidária para evitar os prejuízos que eventualmente seriam causados pela incapacidade de alcançar os índices progressivos previstos pela EC 97/2017 para poder ter acesso ao Fundo Partidário e ao horário eleitoral gratuito.

O voto do ministro André Mendonça, também no sentido do relator, foi “pela inexistência de inconstitucionalidade material em função da distinção de natureza, de forma e de obrigações entre o que nós vemos numa federação e aquilo que nós tínhamos em uma coligação partidária.” (BRASIL, 2022c, p. 70).

Já o ministro Nunes Marques iniciou o seu voto frisando a seguinte problemática:

Posto isso, o que se coloca aqui na apreciação da medida cautelar é saber se a criação de uma autêntica *joint venture* de partidos, por prazo certo, que produz no cálculo do quociente eleitoral efeitos matemáticos idênticos aos de uma coligação, está de acordo com a expressa proibição constitucional de que se constituam coligações partidárias (CF, art. 17, §1º, na redação dada pela EC n. 97/2017). (BRASIL, 2022c, p. 78-79, grifo do autor).

Nessa linha, o ministro sustentou que não é necessário para formação de alianças parlamentares que os partidos estejam unidos desde as eleições e afirmou que, no caso de desejo das legendas de se unir permanentemente, existe a possibilidade de efetuarem a fusão dos partidos para a consecução desta finalidade (BRASIL, 2022c, p. 79).

Posteriormente, aventou a possibilidade de “haver um propósito eminentemente eleitoral” das federações partidárias (BRASIL, 2022c, p. 79). Segundo ele, “[...] os principais motivos para que sejam celebradas, segundo

parece, residem em questões de estratégia eleitoral nas eleições proporcionais.” (BRASIL, 2022c, p. 79).

Para mais, registrou que a possibilidade de transferência de votos entre partidos, que pode gerar a incompatibilidade entre o desejo do eleitor e o candidato que o seu voto ajudou a eleger, é o ponto mais negativo das federações. Outrossim, alertou que a ocorrência do fenômeno de eleger alguém com votos com a vontade do eleitor direcionada a outro candidato de outro partido “aparentemente vulnera a *ratio essendi* da Emenda de n. 97/2017.” (BRASIL, 2022c, p. 79, grifo do autor).

Diante disso, observa-se que a essência das regras dispostas pela EC 97/2017, provavelmente, tinha o intuito de abolir definitivamente a transferência de votos entre partidos da disputa eleitoral proporcional brasileira. Nesse sentido, o ministro Nunes Marques argumentou que as federações trazem de volta ao jogo político um “problema que a referida emenda procurou eliminar.” (BRASIL, 2022c, p. 82).

Igualmente, entendeu que mesmo com a identidade ideológica dos partidos integrantes de federação a distorção anteriormente proporcionada pela coligação não desaparece, mas, sim, fica encoberta, pois nas palavras do ministro:

Votos confiados a um candidato ou a uma legenda continuam a ter o potencial de eleger candidatos de outros partidos políticos, reunidos em federação, mesmo daqueles cujo prestígio junto ao eleitorado não seja suficiente para alcançarem o número mínimo definido pelo quociente eleitoral. (BRASIL, 2022c, p. 82).

Neste prisma, para o ministro Nunes Marques, as federações partidárias “[...] apresentam-se como manobra destinada a contornar as cláusulas de desempenho [...]” (BRASIL, 2022c, p. 83). Linearmente, destaca-se um trecho de seu voto:

Nesse sentido, não se pode negar que a lei questionada, além de proporcionar a vitória de candidatos lançados por partidos políticos sem desempenho mínimo, caracterizado no atingimento do quociente eleitoral, **se presta a burlar as cláusulas de desempenho, ao arripio da Constituição Federal.** (BRASIL, 2022c, p. 84, grifo nosso).

Em seu voto afirmou outra inconstitucionalidade a respeito, pois, analisando o caráter atribuído aos partidos políticos pela Constituição, registrou que não há menção na redação da Lei Fundamental às federações, e esse silêncio é intencional na Constituição, assim afastando outra instituição de fazer as vezes de partidos. (BRASIL, 2022c, p. 85-86).

Posteriormente, em seu voto, o ministro Alexandre de Moraes seguiu o que fora defendido pelo Relator e entendeu “que a criação das federações partidárias não afronta a proibição constitucional” (BRASIL, 2022c, p. 104).

Além disso, no seu voto anota-se pertinente consideração de Sua Excelência sobre a Lei das Federações:

A motivação por trás da criação do instituto, aliás, veio em socorro de partidos menores para minimizar os efeitos das já mencionadas “cláusulas de desempenho”, criadas pela EC 97/2017 com o objetivo de reduzir o número de partidos com pouca representação na Câmara dos Deputados, característica que torna o sistema político fragmentado e de difícil coordenação. (BRASIL, 2022c, p. 106).

Nesse íterim, torna-se possível visualizar que, provavelmente, caso não existisse o temor ante a cláusula de desempenho, também não haveria o movimento parlamentar para criação de um modelo mais duradouro de união partidária.

Ademais, cabe salientar, de outro lado, que o ministro Moraes assegurou que um dos objetivos da EC 97/2017 foi o de “evitar a conformação de alianças oportunistas” (BRASIL, 2022c, p. 100).

O Ministro Fachin também expôs o seu entendimento, em medida cautelar, de que não há inconstitucionalidade material na lei atacada. (BRASIL, 2022c, p. 112)

Mais adiante, o voto da eminente ministra Rosa Weber referendou integralmente o que fora decidido pelo ministro relator, Luís Roberto Barroso, assim por não reconhecer a inconstitucionalidade também material (BRASIL, 2022c, p. 124). Inobstante, impende recortar um trecho relevante do voto da ministra:

Não por outro motivo é possível afirmar que **a transferência de votos entre legendas unidas em federação se dá de forma mais legítima do que ocorria com as coligações nas eleições proporcionais**, cuja junção se formava apenas para obtenção dos votos, e resguarda a integridade do sistema representativo. (BRASIL, 2022c, p.135, grifo nosso).

A afirmação colacionada partiu do entendimento da ministra de que a obrigatoriedade legal de formação de um estatuto comum pelas federações pressupõe um alinhamento de objetivos e ideais entre os partidos integrantes destas alianças, embora Weber tenha salientado que não há um requisito legal de que, entre partidos, haja identidade ideológica. (BRASIL, 2022c, p. 135) Contudo, vale ressaltar que, o que a norma exige é a formulação de programa comum e estatuto comum da federação, consoante apregoa o artigo 11-A, § 6º, inciso II, da Lei 9.096/1995. (BRASIL, 1995, on-line)

Desta maneira, embora seja uma situação extremamente esdrúxula, poderia acontecer o absurdo de partidos com ideologias distintas chegarem a um acordo para a formação de um programa e um estatuto comuns visando à sobrevivência das suas respectivas siglas, pelo menos até o próximo pleito. Claramente, essa situação proporcionaria flagrante fraude a vontade do eleitor.

No voto do Ministro Dias Toffoli há a afirmação de que razão não assiste à alegação de inconstitucionalidade material (BRASIL, 2022c, p. 150).

Depois do ministro Toffoli, votou a eminente ministra Cármen Lúcia corroborando o entendimento de não haver inconstitucionalidade também material no surgimento a respeito (BRASIL, 2022c, p. 159-160).

Concordando com o relator, o Ministro Ricardo Lewandowski também se posicionou por refutar a alegada inconstitucionalidade material (BRASIL, 2022c, p. 188).

Por derradeiro, votou o eminente ministro Luiz Fux, então presidente da Suprema Corte. Na mesma direção da maioria, votou no sentido de reconhecer que o modelo de federação partidária “ao menos no plano abstrato, não ostenta qualquer vício formal ou material de constitucionalidade.” (BRASIL, 2022c, p. 205).

Na esteira do voto do ministro Fux, cumpre ressaltar o seguinte trecho de sua argumentação em que remete a um sentido centrado na ideia de entidade partidária atribuída à federação na legitimação do aproveitamento dos votos em eleições parlamentares proporcionais:

Deveras, sequer há que se falar em real transferência de votos entre partidos, porquanto o modelo desenhado pelo legislador para a federação a torna **uma única agremiação partidária** em sua atuação eleitoral e parlamentar, conforme expressamente previsto no art. 11-A, caput, § 1º e § 8º, acrescido à Lei 9.096/1995, e na nova redação conferida pela legislação impugnada ao art. 6º-A da Lei 9.504/1997. (BRASIL, 2022c, p. 203, grifos do autor).

Data vênia, em que pese a salutar consideração feita pelo ministro, mesmo que a federação seja equiparada a uma única agremiação ela ainda é composta por um grupo de partidos distintos entre si, os quais efetivamente recebem os votos nas eleições. Em decorrência disso, surge uma questão pertinente: sendo a federação equivalente a um partido porque a lei não previu a possibilidade de o eleitor votar diretamente na federação, assim como é possível votar na legenda?

Provavelmente em razão do caráter de experimentação entre os partidos gerado pela federação, para que estes avaliem uma possível fusão ou incorporação

no futuro, como aventado por alguns ministros. Vejamos na dicção do ministro Alexandre de Moraes:

Portanto, o ponto essencial que varia na coligação, na federação e na fusão/incorporação é a profundidade dos vínculos firmados entre os partidos que compõem a aliança. Como já tive a oportunidade de afirmar no TSE durante a sessão administrativa em que estipuladas as balizas do nova [sic] instituto, poderia se dizer que equivalem, respectivamente, ao namoro, noivado e casamento. Ao contrário da relação mais flexível das coligações – aquele chamado “namoro de carnaval” –, as federações caracterizam-se como um relacionamento muito mais sério e significativo entre os partidos, tal como ocorre em um noivado, uma etapa verdadeiramente compromissada e focada, justamente, numa posterior união mais definitiva – o casamento – que é aquela que ocorre com a fusão ou a incorporação. (BRASIL, 2022c, p. 105).

Outrossim, talvez pela mesma razão, optou-se por expressamente garantir na Lei 14.208/2021 que os partidos mantenham a sua identidade e autonomia, nos termos do artigo 11-A, §2º, da Lei 9.096/1995. Destarte, em caso de serem observadas diferenças significativas no relacionamento entre os partidos integrantes da federação, estes poderão, após o período mínimo de 4 anos, romper o vínculo e retornar à sua individualidade.

Em suma, foi possível verificar através dos votos dos ministros citados anteriormente que houve a formação de uma larga maioria para reconhecer, em sede de medida cautelar, que inexistente inconstitucionalidade material no surgimento da lei 14.208/2021.

### *3.1.3 A questão do prazo*

De mais a mais, no que se refere ao prazo estabelecido no inciso III do artigo 11-A da Lei 9.096/95, que é o de que “a federação poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias” (BRASIL, 1995, on-line), o relator da ação advertiu sobre a “quebra de isonomia entre as federações partidárias e os partidos políticos” (BRASIL, 2022c, p. 20).

Sendo assim, discorreu o ministro Barroso acerca da contradição presente na Lei 14.208/2021, vez que esta determina que todas as regras referentes às eleições que são aplicáveis aos partidos políticos, igualmente, se apliquem às federações, porém, ao mesmo tempo, permitiu que a federação fosse constituída meses após a data prevista em lei para o registro dos partidos (BRASIL, 2022c, p.

20-21).

Por conta dessa conjuntura, o ministro consignou a tese de julgamento exposta abaixo:

*É constitucional a Lei 14.208/2021, que institui as federações partidárias, salvo quanto ao prazo para o seu registro, que deverá ser o mesmo aplicável aos partidos políticos. Excepcionalmente, nas eleições de 2022, esse prazo pode ser estendido até 31 de maio do mesmo ano. (BRASIL, 2022, p. 24, grifo do autor).*

Não obstante, importa frisar que o relator, na parte final do seu voto, alertou que o prazo trazido pela Lei 14.208/2021 para constituição das federações, se não fosse alterado, “tornaria o instituto das federações perigosamente aproximado das coligações e poderia trazer às federações uma lógica de ocasião que se deseja evitar.” (BRASIL, 2022c, p. 22-23).

Em continuidade, na conclusão do seu voto, o ministro Gilmar não corroborou com a interpretação conforme a Constituição do artigo 11-A, § 3º, inciso III, da Lei 9.096/1995, defendida por Barroso (BRASIL, 2022c, p. 66). Nesse ínterim, entendeu não haver razão para modificação na data de constituição das federações, por não haver parâmetro na Constituição que autorize essa mudança. (BRASIL, 2022c, p. 68)

O Ministro Mendonça ratificou, com base na razoabilidade e proporcionalidade, a alteração da data de constituição das federações partidárias para 31 de maio de 2022 (BRASIL, 2022c, p. 71).

No seu voto, o Ministro Alexandre de Moraes seguiu o entendimento do relator quanto ao prazo para formação das federações em 31 de maio de 2022 (BRASIL, 2022c, p. 109).

Igualmente, o Ministro Fachin acompanhou o relator quanto ao prazo estabelecido para a constituição das federações (BRASIL, 2022, p. 113).

O Ministro Dias Toffoli divergiu do relator em relação ao prazo para constituição das federações, na mesma linha aventada pelo ministro Gilmar Mendes, consignando o que se expõe:

*Na verdade, o legislador demonstrou coerência ao designar a todos os partidos o mesmo prazo para decidirem acerca da sua vinculação a outras legendas, seja em federação ou em coligação majoritária, que, aliás, também funciona como um partido único para fins eleitorais nos termos do art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.504/1997 [...]. (BRASIL, 2022c, p.157).*

Frente a esta consideração, nota-se importante oposição entre os que

entenderam ser legítimo o prazo para a formação da federação positivado na Lei 14.208/2021 e aqueles que concluíram pela equiparação à data de registro dos partidos, mormente porque o próprio relator asseverou que a constituição das federações em prazo tão extenso, tão próximo ao pleito, aproximaria a federação da coligação proporcional e poderia ensejar “uma lógica de ocasião” para o instituto (BRASIL, 2022c, p. 22-23).

A Ministra Cármen Lúcia também divergiu do relator no tocante ao prazo para constituição das federações, sob o argumento de que não visualizou os requisitos constitucionais necessários para permitir a mudança de prazo pelo STF (BRASIL, 2022c, p. 179-180).

O Ministro Ricardo Lewandowski não comungou da decisão do ministro Barroso que alterou a data para constituição das federações, e entendeu ser necessária a manutenção do prazo estipulado em lei (BRASIL, 2022c, p.191).

Nessa linha, cumpre ressaltar o registro feito ministro Lewandowski, no sentido de que “Federações de partidos políticos não precisam – pelo menos não por emanção direta de norma constitucional – ter seu regime integralmente equiparado ao destes últimos.” (BRASIL, 2022c, p. 188). Data vênia, sem olvidar desta consideração, a própria Lei 14.208/2021 garante que a federação atuará como se fosse uma única agremiação partidária.

Neste caso, diante da expressa manifestação do legislador no sentido de equiparar às federações aos partidos, é inevitável que ocorra o questionamento acerca da possibilidade de mitigação desta correspondência para conferir maior prazo às federações ante aos partidos em matéria relacionada às eleições. Assim sendo, observa-se a complexidade da discussão relacionada ao prazo de formação da federação.

Por fim, extrai-se do julgamento da ADI 7.021 pelo Supremo Tribunal Federal que a maioria dos ministros votou por referendar a cautelar com deferimento parcial, somente para adequar o prazo de formação das federações partidárias (BRASIL, 2022c, p. 212).

### **3.2 O sentido constitucional da vedação às coligações partidárias nas eleições proporcionais**

Preconiza o artigo 17, § 1º, da Constituição Federal de 1988:

§ 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 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) (BRASIL, 1988, on-line, grifo nosso).

Destarte, sem olvidar de toda a exposição teórica realizada até aqui, nesta senda, será perquirida a real intenção do legislador por detrás da expressa proibição constitucional às coligações na eleição proporcional. Para tanto, é fundamental assentar, primeiramente, alguns dos motivos expostos na PEC 36/2016 (nº atribuído no Senado) que justificaram a proposta de alteração ao Texto Constitucional.

Conforme se extrai do texto inicial da PEC apresentada no Senado Federal, havia naquele momento a necessidade de revisão das regras eleitorais, as quais, no entendimento dos senadores, precisavam, especialmente, de cláusulas de barreira para diminuição da proliferação de legendas (BRASIL, 2016c, p. 3). Na proposição inicial não constava a vedação expressa às coligações proporcionais, mas existia a limitação para formação destas somente até a eleição de 2020 (BRASIL, 2016c, p. 1).

Após o andamento da PEC na Câmara dos Deputados, o qual consta detalhado no seu portal sob seu número 282/2016 (BRASIL, 2016a, on-line), com as deliberações dos parlamentares e mudanças realizadas na proposta emanada do Senado, a Emenda foi promulgada com a vedação expressa contida hoje no §1º, do art. 17, da Lei Maior.

Neste ponto, importante registrar que o texto final da PEC 36/2016 que foi enviado pelo Senado à Câmara tentou inserir a federação de partidos políticos no Texto Constitucional, embora com regras diferentes daquelas instituídas pela Lei 14.208/2021 na proposição de acrescentar o então artigo 17-A (BRASIL, 2016b, p. 3)

Não obstante, é possível constatar ante a proposição do texto inicial da PEC em epígrafe no Senado que a movimentação política em prol da promulgação da Emenda Constitucional 97/2017 buscou a instituição das cláusulas de desempenho visando o objetivo de diminuir consideravelmente o número de partidos existentes no Brasil e, por conseguinte, melhorar questões como representação e governabilidade

(BRASIL, 2016c, p. 5-6).

Assim sendo, cabe novamente anotar que, ao fim e ao cabo, o fato gerador da proliferação de partidos era a transferência indiscriminada de votos entre legendas que permitia a eleição de representantes por agremiações sem qualquer identidade com segmentos da população, conforme fora exposto no tópico 2.4, do segundo capítulo desta monografia.

Logo, o fator essencial do problema estava na transferência de votos e não na coligação em si. Para eliminar este fenômeno do cenário eleitoral brasileiro foi necessário, além da instituição de cláusulas de desempenho, extinguir as coligações proporcionais. Isso porque, caso houvesse apenas as regras de desempenho sem a vedação às estas coligações, ainda seria possível que partidos “nanicos” ou as chamadas “legendas de aluguel” se aproveitassem da transferência de votos e elegessem representantes.

Desta feita, poderiam estas legendas conseguir a manutenção de sua existência política através da eleição do número mínimo de candidatos previsto na cláusula de barreira, mesmo que não alcançassem as porcentagens de votos definidas na regra de desempenho, uma vez que a EC 97/2017 facultou aos partidos obter um determinado número de votos ou eleger certa quantidade de candidatos para não serem atingidos pelo fator de desempenho.

Partindo deste entendimento, através da interpretação jurídica, torna-se viável revelar o verdadeiro sentido de uma norma, conforme anota a obra do ministro Luís Roberto Barroso, essa interpretação “[...] consiste na atividade de revelar ou atribuir sentido a textos ou outros elementos normativos (como princípios implícitos, costumes, precedentes), notadamente para o fim de solucionar problemas.” (BARROSO, 2022, p. 95).

Neste prisma, para compreender o objetivo da vedação explícita às coligações proporcionais e solucionar o problema existente entre ela e o advento das federações partidárias, o qual foi suscitado na ADI 7.021, é preciso que esteja claro o sentido desta determinação constitucional. Por isso, demonstrou-se os problemas da fragmentação partidária, da transferência de votos e da fraude à vontade do eleitor, entre outros.

Ademais, o contexto do surgimento da EC 97/2017 e os objetivos do legislador naquele momento levam a crer que a citada Emenda nasceu principalmente para mitigar a pulverização partidária, segundo consta na redação

inicial da PEC 36/2016 (BRASIL, 2016c, p.5-6).

Nessa linha, acerca da interpretação que observa os motivos e o contexto da geração da norma, anota-se: “A compreensão atual é a de que a atribuição de sentidos aos enunciados normativos – ou a outras fontes reconhecidas pelo sistema jurídico – faz-se em conexão com os fatos relevantes e a realidade subjacente.” (BARROSO, 2022, p. 96).

Desse modo, conforme consignado alhures, a nítida intenção parlamentar de instituir cláusulas de barreira para a melhoria do sistema partidário/eleitoral somente pode ser alcançada em conjunto com a extinção integral do fenômeno de transferência de votos.

Portanto, para que seja respeitado o sentido constitucional da vedação às coligações partidárias nas eleições proporcionais é fundamental que não exista no sistema eleitoral brasileiro modelos de união de legendas que permitam o aproveitamento de votos entre partidos. Com a observância desse sentido, será analisada a frente à proibição do art. 17, § 1º, CF/88, com base nos métodos de interpretação constitucional seguintes: força normativa da constituição, máxima efetividade e justiça.

### *3.2.1 Princípio da força normativa da constituição*

O princípio da força normativa da constituição pressupõe o caráter imperativo a que a Carta Política é dotada e, portanto, as normas abrigadas no seu interior devem ser fielmente aplicadas, sob pena de ensejar o seu “cumprimento forçado” pelos meios legítimos (BARROSO, 2022, p. 93).

Sem embargo, depreende-se da interpretação empregada anteriormente, em conjunto com a literalidade do § 1º, do artigo 17, da Constituição Federal, que o constituinte derivado almejou por meio da EC 97/2017 diminuir gradualmente a imensa quantidade de partidos existentes no Brasil, sendo necessário, para tal finalidade, extinguir coligações proporcionais e, por arrastamento, a transferência de votos.

Por conta disso, cabe registrar que somente haverá cumprimento fiel da norma constitucional que veda a possibilidade de coligação em eleições proporcionais se a transferência de votos entre os partidos, mesmo aquela considerada “mais legítima”, seja completamente extinta do pleito de sistema

proporcional. Caso contrário, a imperatividade da proibição constitucional será mitigada, como na situação da transferência de votos entre partidos que integram uma federação partidária.

### 3.2.2 *Princípio da máxima efetividade*

Consoante ensina Barroso (2022, p. 108), “Efetividade significa a realização do Direito, a atuação prática da norma, fazendo prevalecer no mundo dos fatos os valores e interesses por ela tutelados.”

Diante deste conceito não é forçoso aduzir que para a maior concretização possível da vedação constitucional às coligações proporcionais, deve-se afastar os institutos infraconstitucionais que porventura venham a permitir a transferência de votos.

Nesse diapasão, cabe sublinhar a regra disposta no artigo 4º, § 2º, da Resolução nº 23.670/2021 do Tribunal Superior Eleitoral, cujo teor registra-se adiante: “Para fins de aferição da cláusula de desempenho prevista no § 3º do art. 17 da Constituição e no art. 3º da EC nº 97/2017, **será considerada a soma da votação e da representação dos partidos que integram a federação.**” (BRASIL, 2021d, on-line, grifo nosso).

Perante esta regra, é impossível deixar de visualizar que a proibição constitucional às coligações proporcionais perdeu a sua maior efetividade com o advento da Lei 14.208/2021. Além disso, importa assentar um excerto da lição do ministro Barroso: “O intérprete constitucional deve ter compromisso com a efetividade da Constituição: entre interpretações alternativas e plausíveis, deverá prestigiar aquela que permita a atuação da vontade constitucional [...]” (BARROSO, 2022, p. 108).

Em suma e com a devida vênia, mesmo sendo completamente plausíveis as argumentações da maioria dos eminentes ministros do Supremo Tribunal Federal para reconhecer, em sede cautelar, a constitucionalidade do novel instituto da federação de partidos políticos, parece que tal posicionamento não prestigia com a maior efetividade a vontade constitucional decorrente da proibição contida no artigo 17, § 1º, da Lei Maior.

### 3.2.3 Princípio da justeza (ou correção funcional)

Nos termos do que ilustram Mendes e Branco, o princípio da correção funcional se apresenta como mais um critério norteador da interpretação, o qual afasta a ocorrência de desvio no sistema de separação de funções entre órgãos e pessoas assim estabelecidas pela Lei Maior, que porventura possa acontecer através da interpretação de algum preceito (MENDES; BRANCO, 2021, p. 43).

Assim sendo, a consideração feita pelo ministro Roberto Barroso em seu voto no julgamento da ADI 7.021 merece ser destacada: “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.” (BRASIL, 2022c, p. 35, grifo nosso).

Linearmente, consta da argumentação do ministro Dias Toffoli no julgamento da mesma questão o entendimento de que deveria ser prestigiada a “autoconexão” diante da vontade manifestada pelo legislador ao aprovar a federação de partidos, vejamos:

Em segundo lugar, registro, como premissa do meu voto, que, em matéria político-eleitoral, sempre procuro exercer a autoconexão (**self restraint**), ou seja, sempre busco ser deferente às decisões do Congresso Nacional nessa seara. Nos últimos 20 (vinte) anos, em mais de uma ocasião, após o Poder Judiciário interferir em decisão do Congresso Nacional acerca do processo político-eleitoral, houve posterior reação do Parlamento, inclusive por meio de emenda à Constituição de 1988, o que sinaliza para a necessidade de o Judiciário ser cauteloso e atuar com prudência na análise desses temas, com vistas a resguardar a segurança jurídica e estabilizar expectativas. (BRASIL, 2022c, p. 144, grifo do autor)

Apesar destas importantes considerações, que demonstram a deferência dos ministros em relação ao Parlamento brasileiro e o respeito ao princípio da justeza, com a devida vênia, não se pode deixar de observar que uma inovação legislativa que enseja a mitigação do objetivo almejado pelo do constituinte derivado com a promulgação da EC 97/2017 vai além da seara política.

Nesta direção, inexistente razão que possa gerar ofensa ao princípio da correção funcional ao analisar a Lei 14.208/2021 através da interpretação conforme a Constituição, uma vez que o exame do instituto da federação partidária ultrapassa o juízo de conveniência política.

Sem embargo, impende reforçar que menos de cinco anos depois da promulgação da EC 97/2017 o Congresso Nacional viabilizou a existência de um modelo de união partidária que ameniza os efeitos da proibição constante no § 1º, do art. 17, da Lei Fundamental. Além disso, esta composição de legendas proporcionará a sobrevivência aos partidos pequenos, os quais almejam a sobrevivência frente às progressivas cláusulas de desempenho (GRESTA; CARVALHO, 2022, p. 148).

Essa movimentação legislativa controversa em um curto espaço de tempo coloca em xeque a real intenção do legislador perante o interesse público. Portanto, cabe ao Poder Judiciário aferir se a Lei 14.208/2021 está em conformidade com a Constituição da República, especialmente em relação à força normativa e a máxima efetividade da vedação imposta às coligações em eleições proporcionais.

### **3.3 A questão da interpretação conforme a constituição e da declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto**

De acordo com o que lecionam Mendes e Branco (2021, p. 713-715), a interpretação de uma norma conforme a constituição e a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto embora tenham alguma semelhança não se tratam de categorias idênticas, assim como entende atualmente o STF e conforme se depreende da divisão desses métodos feita pela Lei 9.868/99 em seu art. 28, parágrafo único.

Nada obstante, a interpretação da Lei 14.208/2021 conforme a Constituição Federal, ou a ocorrência da citada declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, talvez, pudesse sanar os problemas aqui aventados que colocaram em xeque a validade da Lei das Federações ante ao sentido constitucional da vedação às coligações proporcionais. Mas não pode.

Como anteriormente já fora extraído o sentido da vedação constitucional às coligações partidárias, este tópico se inicia com a atenção voltada ao princípio da interpretação conforme a constituição, nos seguintes termos:

Ainda assim, **embora essencialmente se trate da atribuição de um sentido (às leis) que seja conforme à constituição**, tal operação exige do intérprete que – até mesmo para estabelecer um juízo de conformidade – simultaneamente atribua sentido às normas constitucionais, de modo que, em sentido amplo, se trata de um princípio da interpretação constitucional. (SARLET; MARINONI;

MITIDIERO, 2021, p. 100, grifo nosso).

Desse modo, o ponto de partida para a interpretação da Lei 14.208/2021 conforme a Lei Fundamental pressupõe que para a maior eficácia da proibição às coligações proporcionais é fundamental que ocorra a extinção da transferência de votos entre partidos do sistema partidário/eleitoral brasileiro. E isso esbarra na correta aplicação da interpretação conforme a constituição.

Nesse sentido, de acordo com os ensinamentos de Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2021, p.554) acerca da interpretação conforme, insta registrar o seguinte:

Quando a norma tem apenas um sentido, visivelmente inconstitucional, **não há lugar para interpretação conforme**. Ademais, a interpretação conforme não pode ser utilizada para conferir à norma resultado distinto do desejado pelo legislador ou uma regulação diversa. Portanto, dois são os requisitos da interpretação conforme: respeito à expressão literal do texto legal e respeito ao fim buscado pelo legislador. (grifo nosso)

Dessa forma, como a Lei das Federações Partidárias expressamente permite o uso desta forma de união de legendas para a disputa das eleições proporcionais e em caso de interpretação que afaste a possibilidade de formação dessas alianças para a disputa do referido pleito seria esta contrária ao desejo do legislador, resta evidente que não é cabível para a Lei 14.208/2021 uma interpretação conforme a constituição.

Outrossim, cabe novamente assentar que a interpretação conforme se relaciona com a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, embora sejam categorias distintas. Nesse sentido, destaca-se:

Ainda que se não possa negar a semelhança dessas categorias e a proximidade do resultado prático de sua utilização, é certo que, enquanto na interpretação conforme a Constituição se tem, dogmaticamente, **a declaração de que uma lei é constitucional com a interpretação que lhe é conferida pelo órgão judicial, constata--se, na declaração de nulidade sem redução de texto, a expressa exclusão, por inconstitucionalidade, de determinadas hipóteses de aplicação do programa normativo sem que se produza alteração expressa do texto legal**. (MENDES; BRANCO, 2021, p. 714, grifo nosso).

Frente a esta perspectiva, também se demonstra impossível à aplicação da inconstitucionalidade sem redução de texto a Lei 14.208/2021, visto que em caso de exclusão da hipótese de formação de federações para a disputa do pleito proporcional por força de decisão do Poder Judiciário haveria nítida afronta ao princípio da justiça. Além disso, a lei em comento não dá margem para aplicações

diversas daquelas que ela expressamente previu, sendo, portanto, uníssona no sentido de permitir a união de legendas para disputa das eleições proporcionais.

## CONCLUSÃO

Com a construção dos capítulos precedentes e o estudo da questão problemática envolvendo a federação de partidos políticos foi possível concluir que a finalidade constitucional da expressa vedação às coligações partidárias nas eleições proporcionais impede alternativas infraconstitucionais para o nascimento de institutos que gerem a transferência de votos entre partidos, tal como ocorre com as Federações Partidárias.

Desse modo, embora a posição do STF seja diversa, aqui se conclui que a Lei 14.208/2021 não está em conformidade com a Constituição Federal Brasileira. Em que pese esta constatação, é importante ressaltar que a federação partidária em si não é inconstitucional, porém seu efeito de permitir a transferência de votos entre partidos nas eleições proporcionais se apresenta como uma clara alternativa inconstitucional de contornar a regra imposta no artigo 17, § 1º, da Lei Maior, e esta é uma posição diversa da adotada pelo STF sobre essa matéria.

Nessa linha, demonstrou-se que o cerne da questão é a transferência de votos de um partido para outro. Assim sendo, para chegar à conclusão em epígrafe foi necessário, no primeiro capítulo, elucidar conceitos relacionados ao sistema eleitoral do Brasil, bem como apresentar as características das extintas coligações partidárias que eram utilizadas na eleição proporcional.

Na mesma direção, já no capítulo inicial ficaram evidentes alguns dos principais problemas atrelados a estas coligações, os quais foram objeto de críticas por parte de estudiosos e parlamentares durante muito tempo. Após muitos anos demonstrando problemas para o sistema eleitoral brasileiro as coligações proporcionais foram proibidas pela EC 97/2017.

Entretanto, tal proibição não impediu o Congresso Nacional de promover o nascimento da figura da federação de partidos políticos, com a promulgação da Lei 14.208/2021. Este novel instituto foi objeto de análise no capítulo dois, no qual foi feito o registro das nuances da tramitação do projeto de lei que gerou as federações, bem como foram elucidadas as regras deste instituto, as influências da EC 97/2017 para o surgimento da Lei das Federações e as mazelas oriundas da transferência de votos nas eleições proporcionais.

Nesse íterim, foi possível observar no segundo capítulo o temor dos partidos políticos ante as cláusulas de desempenho instituídas pela EC 97/2017, o

que levou a Câmara dos Deputados a aprovar um projeto de lei que estava esquecido há anos. Assim, com a federação de partidos, pequenas agremiações vislumbraram a chance de ter uma sobrevida.

De mais a mais, mesmo com as regras estabelecidas pela Lei 14.208/2021 para constituição das federações, principalmente em relação à permanência da união partidária por no mínimo quatro anos e as penalidades trazidas pela Lei para o caso de descumprimento desta determinação, verificou-se que a federação de partidos se aproxima das coligações porque permitem a transferência de votos entre legendas.

Diante disso, foi possível compreender o problema levantado pela ADI 7.021, a qual teve o seu julgamento como objeto de estudo no capítulo três. Tendo como base os votos dos ministros do STF no citado julgamento, o desenvolvimento do terceiro capítulo demonstrou as visões destes acerca da Federação de Partidos gerada pela Lei 14.208/2021.

Apesar de a maior divergência entre os ministros ter ocorrido por conta da data de constituição das federações prevista na Lei, o importante voto do ministro Nunes Marques lançou luz sobre os pontos da legislação em tela que vão de encontro com alguns mandamentos constitucionais.

Assim, mesmo sendo voto vencido, o ministro marcou seu relevante posicionamento ao defender a existência de vícios de inconstitucionalidade na Lei 14.208/2021 e votar pela suspensão da sua eficácia.

Sem embargo, ante o reconhecimento da constitucionalidade da Lei das Federações Partidárias pela Suprema Corte, partiu-se para a análise do sentido constitucional da expressa vedação às coligações partidárias nas eleições proporcionais e, para extrair este sentido, foi utilizada a interpretação jurídica.

De posse do entendimento de que o constituinte derivado almejou, essencialmente, impedir a transferência de votos entre partidos nas eleições proporcionais, restou consignado que para atingir este objetivo é imprescindível que não sejam aceitas quaisquer formas de organização partidária instituídas pela via infraconstitucional que permitam a união de legendas nas eleições proporcionais, haja vista que tal situação seria uma forma de burlar a vedação imposta pela Constituição.

Além disso, visando a atender à força normativa e a máxima efetividade da proibição constitucional às coligações proporcionais destacou-se que somente

haveria a observância destes princípios com a extinção completa do aproveitamento de votos das eleições pelo critério proporcional, ainda que fosse instituído um modelo em que este fenômeno ocorra de forma menos nociva.

No tocante ao princípio da correção funcional, o entendimento de que a análise da Lei 14.208/2021 ultrapassa o juízo de conveniência política serviu como norte para tentar compreender, posteriormente, se seria cabível aplicar à Lei das Federações uma interpretação conforme a Constituição ou a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto.

Nesta direção, verificou-se que a interpretação conforme a Constituição e a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto não se aplicam à Lei 14.208/2021, vez que este diploma legal é inconstitucional no que se refere a utilização das federações partidárias nas eleições proporcionais, devendo ocorrer, portanto, a declaração de inconstitucionalidade da referida Lei em relação a formação destas alianças para os pleitos que utilizam o critério proporcional.

Por fim, cabe sublinhar que, conforme fora exposto mediante posicionamentos de ministros, parlamentares e estudiosos ao longo desta monografia, é urgente que ocorra a redução das inúmeras siglas existentes atualmente que apenas dificultam o entendimento do eleitor e prejudicam o funcionamento do sistema eleitoral/partidário brasileiro há muitos anos.

## REFERÊNCIAS

AIETA, Vania Siciliano. A construção normativa sobre os partidos políticos na tramitação do novo Código Eleitoral - PLP 112/2021 na Câmara dos Deputados. **Revista Interdisciplinar do Direito**, Valença, RJ, v. 20, n. 1, p. 148-167, 2022. DOI: 10.24859/RID.2022v20n1.1325. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/1325/842>. Acesso em: 13 nov. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. 1 recurso online. ISBN 9786555596700.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: versão atualizada até a Emenda n. 122/2022**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Veto no 49/2021**. Votação do dispositivo 49.21.000 - Veto total. 29 de set de 2021f. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/14605/0>. Acesso em: 16 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF, 4 out. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm). Acesso em: 06 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006**. Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais. Brasília, 8 mar. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc52.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc52.htm). Acesso em: 24 set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 7.454, de 30 de dezembro de 1985**. Altera dispositivo da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1985, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/4737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/4737compilado.htm). Acesso em: 24 set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 9.096, de 19 setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/9096.htm). Acesso em: 12 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/9096.htm). Acesso em: 12 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 14.208, de 28 de Setembro de 2021**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. 2021a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/lei/l14208.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14208.htm). Acesso em: 30 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Atividade Legislativa. Projetos de Lei e Outras Proposições. **PEC 282/2016**. 24 de nov. de 2016a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118401>. Acesso em: 25 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **VET-436. Mensagem nº 436, de 6 de setembro de 2021b**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/Msg/VET/VET-436.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/Msg/VET/VET-436.htm). Acesso em: 9 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Agência Senado. **Novas regras eleitorais visam a menos fragmentação e mais diversidade**. 12 de agosto de 2022a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/08/12/novas-regras-eleitorais-visam-a-menos-fragmentacao-e-mais-diversidade>. Acesso em: 10 out. 2022.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Senado aprova PEC sem coligações partidárias e com incentivos a candidaturas de negros e mulheres**. 22 de setembro de 2021e. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/22/senado-aprova-pec-sem-coligacoes-partidarias-e-com-incentivos-a-candidaturas-de-negros-e-mulheres>. Acesso em: 1 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Senado derruba veto às federações partidárias; Câmara ainda tem que votar**. 27 de setembro de 2021c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/27/senado-derruba-veto-as-federacoes-partidarias-camara-ainda-tem-que-votar>. Acesso em: 09 out. 2022.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Senadores aprovam projeto que autoriza partidos a se unirem em federação**. 15 de julho de 2015a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/07/15/senadores-aprovam-projeto-que-autoriza-partidos-a-se-unirem-em-federacao>. Acesso em: 05 out. 2022.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ofício nº 1.324 (SF)**. Brasília, DF, 24 de novembro de 2016b. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node0yd9vr38yskf21vmuhir4okssx42079.node0?codteor=1510699&filename=Tramitacao-PEC+282/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0yd9vr38yskf21vmuhir4okssx42079.node0?codteor=1510699&filename=Tramitacao-PEC+282/2016). Acesso em: 25 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 36 de 2016**. 13 de jul de 2016c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4091642&ts=1630413478707&disposition=inline>. Acesso em: 25 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Atividade Legislativa: Pesquisas: Projeto de Lei do Senado Nº 477, de 2015**. 2015b. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122304>. Acesso em: 7 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Projeto de Lei do Senado Nº 477, de 2015**. 2015c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3794899&ts=1644932884399&disposition=inline>. [texto inicial]. Acesso em: 14 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.021 DISTRITO FEDERAL**. Partido Trabalhista Brasileiro, Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Ministro Roberto Barroso. 09 de fevereiro de 2022c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351237432&ext=.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.670, de 14 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre as federações de partidos políticos. Brasília, 14 dez. 2021d. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-670-de-14-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 14 out. 2022.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito eleitoral**. 9. São Paulo: Saraiva, 2018. 1 recurso online. (Sinopses jurídicas, 29). ISBN 9788553610341.

COLIGAR. In: **MICHAELIS**. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/coligar/>. Acesso em: 10 out. 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. Barueri: Atlas, 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2021. 1 recurso online. ISBN 9788597028126.

GRESTA, Roberta Maia.; CARVALHO, Volgane Oliveira. Federação de partidos políticos no Brasil: Impactos sobre o sistema partidário, contexto latinoamericano e desafios para as eleições 2022. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 143-167, jan.-abr. 2022. DOI: 10.22456/1982-5269.123330. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/123330/84786>. Acesso em: 7 jul. 2022.

JUSTIÇA Eleitoral. **Eleições gerais estaduais 2018**: Resultado da totalização: Mato Grosso. [s. l.]. 2022a. Disponível em: [https://www.tre-mt.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-mt.jus.br/eleicoes/eleicoes-plebiscitos-e-referendos/eleicos-anteriores/eleicoes-2018/arquivos/resultado-da-totalizacao-eleicoes-2018-1o-turno-retotalizacao-em-26-08-2022-1/@\\_@download/file/relatorio-resultado-totalizacao-eleicao-2018-1o-turno-retotalizacao-em-26-08-2022.pdf](https://www.tre-mt.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-mt.jus.br/eleicoes/eleicoes-plebiscitos-e-referendos/eleicos-anteriores/eleicoes-2018/arquivos/resultado-da-totalizacao-eleicoes-2018-1o-turno-retotalizacao-em-26-08-2022-1/@_@download/file/relatorio-resultado-totalizacao-eleicao-2018-1o-turno-retotalizacao-em-26-08-2022.pdf). Acesso em: 20 set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Eleições gerais estaduais 2022**: Relatório Resultado da totalização: Mato Grosso. [s. l.]. 2022b. Disponível em: <https://www.tre->

[mt.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-mt.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/arquivos/eleicoes-2022-resultado-da-totalizacao-estadual/@\\_@download/file/tre-mt-eleicoes-2022-resultado-da-totalizacao-estadual%20-%20ocr%20-%20compactado.pdf](https://www.tre-mt.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-mt.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/arquivos/eleicoes-2022-resultado-da-totalizacao-estadual/@_@download/file/tre-mt-eleicoes-2022-resultado-da-totalizacao-estadual%20-%20ocr%20-%20compactado.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Federações partidárias registradas no TSE**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacoes-partidarias-registradas-no-tse>. Acesso em: 12 out. 2022c.

MACHADO, Aline. **Alianças eleitorais: casamento com prazo de validade; o caso das coligações brasileiras**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018a. 1 recurso online. ISBN 9788550809533.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Manual de direito eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018b. 1 recurso online. ISBN 9788597016772.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica: ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis, metodologia jurídica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021. 1 recurso online. (IDP). ISBN 978655593952.

MEZZAROBA, Orides. Art. 17. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al* (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 753-765. 1 recurso online. (IDP). ISBN 9788553602377.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

O TEMPO não para (ao vivo). Intérprete: Cazuza. Compositores: Cazuza, Arnaldo Brandão. [S./.] 1988. 4'41". Disponível em: [https://music.youtube.com/watch?v=1fss0Mj9Oxk&list=OLAK5uy\\_nSxnVOoh6GyV1U73H2Cg2SjVmAuUJ\\_bog](https://music.youtube.com/watch?v=1fss0Mj9Oxk&list=OLAK5uy_nSxnVOoh6GyV1U73H2Cg2SjVmAuUJ_bog). Acesso em: 24 nov. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021. 1 recurso online. ISBN 978655593402.