Partidos Políticos e Federações Partidárias. Reflexões a partir da Lei 14.208/201.

JOÃO BOSCO WON HELD GONÇALVES DE FREITAS FILHO

LEONARDO OLIVEIRA SILVEIRA SANTOS MARTINS

Sobre os autores:

João Bosco Won Held Gonçalves de Freitas Filho. *Mestre em Direito. Professor de Direito. Diretor-Presidente da Escola Superior de Advocacia da 1ª Subseção da OAB/RJ. Sócio fundador do Escritório João Bosco Filho Advogados. Procurador-Chefe da Câmara Municipal de Nova Iguaçu - RJ. Membro efetivo do Instituto dos Advogados Brasileiros e do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP).*

Leonardo Oliveira Silveira Santos Martins. *Pós-doutorando em direito processual pela UERJ. Doutor em direito Público pela UNESA. Mestre em direito Econômico pela UCAM. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). Membro da Comissão de Processo Civil OAB/RJ Seccional. AdvogadoEscritório João Bosco Filho Advogados. Professor de Direito.*

RESUMO

O presente se propõe a uma análise dos partidos políticos e das federações partidárias no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da Lei nº 14.208/2021. Os reflexos e os efeitos advindo desse novo instituto bem como suas principais características frente aos partidos políticos, de acordo com o estabelecido no texto constitucional e na legislação infraconstitucional.

Palavras-chave: Constituição Federal; Partidos Políticos; Federação Partidária; Coligação de Partidos Políticos; Leinº 14.208/2021.

ABSTRACT

The present work aims to analyze political parties and party federations in the Brazilian legal system, based on Law nº14.208/2021. It explores the repercussions and effects of this new institution, as well as its features in relation to political parties, in accordance with what is established in the constitutional extend infra constitutional legislation.

Keywords: Federal Constitution; Political Parties; Party Federation; Coalition of Political Parties; Lawnº 14.208/2021.

1. INTRODUÇÃO

As federações partidárias foram disciplinadas por meio da Lei nº14.208/2021 e, posteriormente, pela Resolução n.23.670/2021 do Tribunal Superior Eleitoral.Embora não tenham expressa previsão na Constituição, à dessemelhança das coligações – que possuem explícita previsão normativa –a legitimidade da federação foi endossada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 7021.

As federações partidárias se constituem de agrupamento de partidos políticos, com abrangência nacional, atuando como se fosse uma única agremiação, que funcionarão pelo prazo mínimo estabelecido na legislação que a instituiu, no caso, 4(quatro) anos.

A Leinº 14.208/2021 alterou a lei dos partidos políticos nº 9.906/95, inserindo o art. 11-A, bem como a lei geral das eleições nº9.504/97, inserindo o art. 6-A, permitindo a formação das federações partidárias, a partir da junção de, no mínimo, 2(dois) partidos políticos.

Mesmo sendo recente o instituto, tendo funcionado até o presente momento apenas nas eleições de 2022, já foi objeto de grande debate no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da propositura da ADI nº 7021, onde sua constitucionalidade foi ratificada pelo STF.

As federações surgem como uma alternativa as coligações partidárias, mesmo com algumas diferenças contundentes. Diante dessas premissas que o presente artigo se propõe a uma análise reflexiva sobre os partidos políticos e as federações partidárias, conforme as legislações aplicáveis aos institutos.

2. PARTIDOS POLÍTICOS SOB A ÓTICA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal, possui como um dos seus princípios fundamentais, o pluralismo político, conforme disposto no art. 1º, V. Adiante, no art. 17 permite o pluripartidarismo, sendo certo que a criação de partidos políticos pressupõe o cumprimento de exigências normativas, especialmente as previstas na Lei nº9.096/1995.

Em questões conceituais, podemos entender o partido político como sendo: "organização de pessoas em torno de um mesmo programa político com a finalidade de assumir poder e de mantê-lo, ou ao menos de influenciar na gestação da coisa pública, através de críticas e oposição."[1]

Nas palavras de Raquel Cavalcanti Ramos Machado *"Os partidos políticos são personagens indispensáveis ao debate democrático e têm por finalidade interferir direta ou indiretamente no poder, por influência ou participação efetiva"*[2]

A partir do texto constitucional de 1988, os partidos políticos são entendidos como pessoa jurídica de direito privado e que após adquirirem personalidade jurídica, poderão registrar os seus respectivos estatutos no TSE, para que possam participar dos pleitos eleitorais, conforme o parágrafo 2º do art. 17.

Importante avanço a partir da emenda constitucional nº 97/2017, que conferiu nova redação ao parágrafo 1º do art. 17, assegurando a autonomia dos partidos para definir suas estruturas internas, regras sobre escolhas, formação de órgãos permanentes e outras questões nos termos da citada legislação.

Entretanto, importa esclarecer que esta autonomia não é de caráter absoluto, visto que o próprio artigo 17 informa que deverão ser observados os preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei. Além disso, é proibido aos partidos políticos de utilização de organização paramilitar.[3]

---

[1] ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 16 ed. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 181.

[2] MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral.** 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2018., p. 104.

[3] Neste sentido, o art. 6º da Leinº9.906/95: "É vedado ao partido político ministrar instrução militar ou paramilitar, utilizar-se de organização da mesma natureza e adotar uniforme para seus membros."

Por fim neste aspecto, cabe esclarecer o relevante papel dos partidos políticos na democracia em nosso país onde eles participam diretamente da organização política e escolha dos representantes eleitos pela população. A filiação partidária é um dos critérios de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, V da Constituição.[4]

2.1. DA CRIAÇÃO À EXTINÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

A Constituição Federal através do princípio fundamental do pluralismo, garante também a criação de partidos políticos bem como sua autonomia, quando aos objetivos, estrutura interna, critérios para admissão e outros quesitos.

Apesar da crítica existente por parte de alguns, a existência de muitos partidos políticos acaba por dar efetividade ao princípio fundamental constitucional, além de permitir a convivência de diversos ideais políticos, permitindo aos eleitores mais opções para voto de acordo com suas predileções.

Em relação à criação e funcionamento, afirma Jairo Gomes Filho:

> Adquirida a personalidade jurídica com o registro no Ofício Registral Civil e na forma da lei civil, o estatuto do partido deve igualmente ser registrado no Tribunal Superior Eleitoral. Para tanto, é mister sejam observados os requisitos constitucionais e legais (vide Lei dos Partidos Políticos e Res. no 23.571/2018), sob pena de indeferimento do pedido de registro do partido.[5]

Após a criação no registro civil competente o partido necessita ser registrado no TSE para que possa participar das eleições. Neste momento que entra o critério de representatividade dos seus membros, criado através da Leinº 13.165/2015, a qual deu nova redação ao art. 7 § 1º da lei, em complemento ao disposto no art. 17, I, da Constituição, que estabelece o preceito a ser seguido pelo partido político no que se refere a ter abrangência nacional.

Só é admitido o registro de caráter nacional. Para essa aferição, considera-se aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados aoutros partidos políticos.

Esse apoiamento deve corresponder pelo menos 0,5% dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados (não computados os votos em branco e os nulos), que devem ser distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Esta comprovação denominada “apoiamento mínimo” tem o condão de conferir de fato a abrangência nacional do partido através dos critérios numéricos, onde a norma já foi declarada constitucional pelo STF através do julgamento da ADI 5.311/DF.[6]

É permitido aos partidos políticos a incorporação e a fusão, nos termos do art. 17 da CRFB/1988 e art. 2º da Lei nº9.096/1995. Tanto na fusão quanto na incorporação, necessária a deliberação dos órgãos de direção nacional dos partidos envolvidos.

A diferença é que na fusão, um ou mais partidos se unem, criando um partido político, extinguindo-se as legendas envolvidas no processo de fusão, nos termos do art. 29,§4º, da Lei nº9.096/1995. Já na incorporação, os partidos são absorvidos por outro já existente, passando assim a integrar o estatuto e demais regras do partido.

Os partidos incorporados e aqueles que efetuaram a fusão são extintos. Somente partidos com mais de 5(cinco) anos de registro junto ao TSE podem realizar fusão ou incorporação, nos termos do art. 29, § 9º da lei 9.096/95.

---

[4] O STF reconheceu a existência de repercussão geral sobre as chamadas candidaturas avulsas, que são as que buscam o registro de candidatura desvinculadas de filiação a partido político, conforme o Tema 974. A matéria ainda está pendente de julgamento.

[5] GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** 19. Ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 101.

[6] Na ADI, argumentou-se que a restrição cria diferenças entre cidadãos filiados e não filiados. Contudo, no julgamento do pedido cautelar ocorrido em 30/09/2015, o Pleno do STF afirmou a constitucionalidade da norma com o fundamento de que ela vai ao encontro dos princípios democráticos previstos na Constituição Federal. Além disso, entendeu mencionou também o critério da representatividade.

A fusão e a incorporação de partidos políticos se constituem em medidas definitivas e, diante do impacto e de todas as consequências, pressupõem certa maturidade decisória e política, além do cumprimento das regras existentes.

Para além de outras justificativas de sua criação, é possível admitir que as federações partidárias se consolidam como trajetória para a eventual fusão de partidos políticos.

Com efeito, diante do prazo de permanência da federação de, no mínimo, 4 anos, é possível avaliar nesse período a densidade ideológica entre os partidos que compõem a federação, bem como examinar sua funcionalidade prática, a fim de consolidar, se for o caso, uma eventual fusão entre os partidos.[7]

3. FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA: CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

O partido político, na ordem jurídica brasileira (art. 1º da Lei nº9.096/1995 e inciso V do art. 44 do Código Civil), é pessoa jurídica de direito privado. Ainda que receba dinheiro público e exerça relevante função pública, não se equipara às entidades paraestatais (parágrafo único do art. 1º da Lei nº9.096/1995 e art. 1º da Resolução nº 23.571/2018[8]), tampouco integra a Administração Pública.

A própria Constituição da República (§2º do art. 17[9]) estabelece como será a disciplina de criação de um partido político, ao mencionar a necessidade de cumprimento das regras da lei civil para aquisição de personalidade jurídica e posterior registro no TSE. No mesmo sentido, é a disciplina do art. 7º da Lei nº9.096/1995.

As federações partidárias se constituem de um agrupamento de partidos políticos, mas juridicamente tratado como se uma única agremiação partidária fosse, com o surgimento de uma nova pessoa jurídica[10]. Somente partidos com registro definitivo no TSE podem constituir federação partidária, sendo este um dos requisitos estabelecidos no art. 11-A § 3º da Leinº 9.096/95.

Importante ressaltar que, mesmo com a junção de partidos para composição da federação partidária, não se está diante de um caso de fusão ou incorporação, visto que os partidos conservam suas existências e autonomias, conforme estabelece o art. 11-A, § 2º, da Leinº9.096/95: ***"assegura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação".***

A Resolução n. 23.670/2021 (§1º do art. 1º) do TSE, ratificando os termos da Lei nº14.208/2021, estabeleceu que a federação deve ser constituída, perante o Registro Civil das Pessoas Jurídicas, sob a forma de associação, com a necessidade de posterior registro perante o TSE, conferindo tratamento isonômico entre federação e partido político.

---

[7] Em sentido semelhante, é o voto do Ministro Roberto Barroso, na ADI 7021: "*Caso a associação provisória funcione bem, é possível, ainda, que tais partidos, em momento posterior, optem por uma fusão. Com isso, aumentam-se suas chances nas eleições, evita-se a perda de representatividade das minorias que os apoiam e cria-se um mecanismo pelo qual se poderá, com o tempo, viabilizar uma fusão partidária". Em outro trecho do seu voto, o Ministro Barroso assim se manifestou: "(...) assegura-se às legendas um período em que poderão experimentar a atuação como se fossem uma única agremiação partidária (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, caput), sem a definitividade de uma fusão, o que evita a abrupta alteração na vida do partido e de seus filiados e preserva espaço de atuação para minorias políticas. Portanto, a federação se propõe a ser um instituto de efeitos duradouros, ainda que não permanentes, cuja formação exigirá reflexão e debates que considerem seriamente os seus efeitos*".

[8] Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, não se equipara às entidades paraestatais e destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal (Lei nº 9.096/1995, art. 1º, parágrafo único).

[9] § 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

10 "Com a federação partidária registrada perante o Tribunal Superior Eleitoral **surge uma nova pessoa jurídica,** como se partido político fosse, inclusive com o estabelecimento de um programa e estatuto comuns da federação constituída (§ 8º do art. 11-A da Lei n. 9.096/1995)" (Destacou-se) (FREITAS FILHO, João Bosco Won Held Gonçalves de. Legitimidade para agir nas ações coletivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022).

As associações também são pessoas jurídicas de direito privado (inciso I do art. 44 do Código Civil). Sendo assim, é possível defender a tese de que as federações são pessoas jurídicas de direito privado e, portanto, detentoras de personalidade jurídica.

Mesmo com regras diferenciadas para criação e constituição, as mesmas regras de em relação a fidelidade partidária e ao parlamento dos partidos políticos serão aplicadas às federações partidárias, em mais um ponto isonômico de tratamento (art. 11-A § 1º da Lei nº9.096/1995).

3.1. DO TRATAMENTO ISONÔMICO ENTRE OS PARTIDOS POLÍTICOS E AS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS

Conforme previsão do § 8º do art. 11-A da Lei nº9.096/1995, às federações partidárias aplicam-se todas as normas que regem as atividades dos partidos políticos, até porque a federação atuará como se fosse uma única agremiação partidária (art. 11-A, caput, da Lei nº9.096/1995).

As federações de partidos políticos só podem ser constituídas por partidos políticos com registro definitivos no TSE, ou seja, aqueles que já cumpriram todos os requisitos inerentes aos partidos, como por exemplo, o apoiamento mínimo, nos termos do art. 7º, § 1º da Lei nº9.096/95.

Há, portanto, de uma maneira geral, tratamento isonômico, sob o ponto de vista normativo, entre os partidos políticos e as federações partidárias. Inclusive tal ponto foi enfrentado pelo STF no julgamento da ADI 7021.

Embora o objeto do exame por parte do STF tenha sido em relação ao prazo do registro das federações, que deve ser o mesmo dos partidos políticos, reconheceu-se que o mesmo regramento dado aos partidos políticos deveria ser dado às federações partidárias.

Tal tratamento isonômico tem implicações relevantes, como, por exemplo, em relação ao regime jurídico da infidelidade partidária nas hipóteses previstas no art. 22-A da Lei nº9.096/1995, bem como do §§ 5º e 6º da CRFB/1988, dispositivos que apenas mencionam os partidos políticos, mas que poderiam ser aplicados à federação.

Além disso, considerando o tratamento isonômico existente entre os partidos políticos e as federações, há questões teóricas e práticas interessantes, mesmo que fora do direito eleitoral propriamente dito.

Por exemplo: o § 2º do art. 74 da CRFB/1988 propicia ao partido político apresentação de denúncia apontando irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas da União. Considerando o tratamento isonômico, tal dispositivo, ao que parece, poderia ser ampliado também para as federações partidárias.

Outra questão: a alínea "a" do inciso LXX do art. 5º da CRFB admite que partido político com representação no Congresso Nacional impetre mandado de segurança coletivo[11]. Da mesma forma, ante a isonomia existente, parece ser defensável a tese de legitimidade das federações.

Portanto, é perfeitamente admissível defender, de uma maneira geral, o tratamento isonômico entre os partidos políticos e as federações partidárias.

3.2. CAPACIDADE E LEGITIMIDADE PARA AGIR DAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS

Como visto, as federações partidárias são pessoas jurídicas de direito privado constituídas sob a forma de associação, razão pela qual possuem capacidade de ser parte e de estar em juízo. A representação em juízo poderá ser realizada por quem o estatuto da federação estabelecer (inciso VIII do art. 75 do CPC), sendo possível a designação, por exemplo, do presidente da federação.

No tocante à legitimidade para agir, as federações partidárias podem figurar no polo ativo ou passivo de demandas judiciais, tanto no que se refere à temática eleitoral, como em outras arenas. Trata-se de simples regime de legitimidade ordinária, em que a federação, em nome próprio, estará em juízo na defesa do seu próprio interesse.

---

[11] MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro (coordenador); **mandado de Segurança Individual e Coletivo: Lei 12.016/2009 Comentada.** 2 ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 153-154.

A mesma legitimidade conferida aos partidos políticos para demandas eleitorais, deve-se admitir em favor das federações partidárias.

Um partido político, por exemplo, possui legitimidade ativa para ajuizar ação perante a Justiça Eleitoral objetivando a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de infidelidade partidária (art. 1º da Resolução nº22.610/2007).

Da mesma forma, uma federação partidária em que determinado parlamentar, sem justa causa, tenha se desfiliado da federação que o elegeu, poderá ingressar em juízo para alcançar a perda do cargo eletivo.

A respeito da legitimidade das federações partidárias para a defesa, em juízo, das agremiações que a compõem, tal legitimação dependeria de previsão normativa (art. 18 do CPC), na medida em que se estaria em situação de legitimidade extraordinária.

Conforme dito, é conferido ao partido político a legitimidade para propor mandado de segurança e mandado de injunção coletivos, desde que possua, em ambos os casos, representação no Congresso Nacional[12]. A mesma legitimidade ativa deverá ser conferida às federações partidárias.

Questão interessante diz respeito à possibilidade ou não de ajuizamento de ações coletivas por parte das federações partidárias. O tema é delicado e há pouca literatura sobre o assunto. Aliás, em relação à legitimidade dos partidos políticos para a propositura de ações coletivas, a matéria ainda é deveras controvertida, com poucos julgados tratando sobre o tema e na literatura não há consenso[13].Sobre o tema, existem argumentos em favor da legitimidade das agremiaçõese também desfavoráveis a essa possibilidade.

Um primeiro argumento desfavorável diz respeito à ausência de expressa previsão nas normas que tratam sobre processo coletivo a respeito dos partidos políticos e, de igual maneira, das federações partidárias. Outro argumento invocado diz respeito ao fim institucional do partido político, que não se amoldaria à tutela coletiva.

Em contraposição, a fim de defender a legitimidade de tais entes para a propositura das ações coletivas estaria a desnecessidade de expressa previsão legal. De todo modo, para essa linha de pensamento, a associação, forma constituída pelas associações, é legitimada expressamente pela lei de ação civil pública (inciso V do art. 5º da Lei nº 7.347/1985). Como se vê, o tema é polêmico e não há consenso a respeito do assunto.

4. FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS E COLIGAÇÕES: SEMELHANÇAS E DISTINÇÕES

Antes de mencionar as semelhanças e diferenças, importante trazer o conceito de coligação. Ela significa a união temporária de dois ou mais partidos políticos, dentro de uma mesma circunscrição eleitoral, com objetivo de lançar candidatos em conjunto para disputar eleições.

A coligação tem previsão constitucional, conforme art. 17 § 1º. As coligações eram previstas para os cargos proporcionais e majoritários. A partir da emenda constitucional nº 97/2017, somente permite-se coligação para a disputa de cargos majoritários.

Após a formalização, a coligação receberá um nome próprio e deverá ser representada pelo TSE. Embora não se confunda com os partidos que a integram, a coligação não possui personalidade jurídica, mas meramente judiciária.[14]

As federações partidárias não se confundem com as coligações. Apesar da similitude em alguns aspectos, especialmente no que se refere à aliança política entre partidos, os institutos são bastantes diversos.[15]

Aliás, o Supremo Tribunal Federal ao manifestar-se sobre a constitucionalidade da Lei nº14.208/2021, que criou as federações partidárias, afastou o argumento apresentado na petição inicial da ADI 7021 de que a norma impugnada pretendeu restabelecer a figura da coligação

[12] Sobre o tema, a o art. 21 da Leinº12.016/2009 dispõe sobre o mandado de segurança coletivo e o art. 12, II, da Leinº13.300/2016 sobre o mandado de injunção coletivo.

[13] Sobre o tema da legitimidade dos partidos políticos e das federações partidárias para a propositura de ações coletivas, cf. FREITAS FILHO, João Bosco Won Held Gonçalves de. **Legitimidade para agir nas ações coletivas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 193-202.

[14] GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** 19. ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 98.

[15] O art. 6º da Lei 9.504/97 dispõe acerca das normas referentes às coligações.

partidária nas eleições proporcionais, figura extirpada pela Emenda Constitucional nº97/2017. No julgado, o STF reconheceu que federações e coligações são figuras inconfundíveis.[16]

Quanto às semelhanças, pode-se citar que ambos consistem em união entre dois ou mais partidos políticos. Também que funcionam perante a Justiça Eleitoral como se fosse uma única agremiação. E que ambas somente podem ser constituídas até a data final do período das convenções partidárias, com a ressalva do disposto na resolução 23.670/2021, após o julgamento da ADI 7021 a qual estabeleceu o prazo para constituição da federação até 6(seis) meses antes das eleições, estabelecendo tratamento isonômico entre federação e partido.[17]

Tornou-se lugar comum a afirmativa segundo a qual a coligação se trata de vínculo mais pragmático, sem que haja a necessidade de vinculação ideológica ou afinidade programática entre os partidos coligados[18], diferentemente do que ocorrecom a federação partidária, que pressupõe convergência sólida de linhas ideológicas, tendo que haver, inclusive, programa e estatuto comuns da federação constituída, diante até do prazo mínimo mais alongado. Essa, no entender, é uma das principais distinções.

Outro ponto de distinção é que as "as coligações são consideradas pessoas formais ou entes despersonalizados"[19], enquanto as federações são pessoas jurídicas com personalidade jurídica própria, constituídas sob a forma de associação.

Outra nota distintiva é que não é mais possível coligação nas eleições proporcionais, mas apenas nas eleições majoritárias. Já as federações partidárias, conforme expressa previsão do §8º do art. 11-A da Lei nº9.096/1995, podem ser constituídas para as eleições majoritárias e proporcionais.

Distinção bastante significativa diz respeito à abrangência. As coligações poderão ter abrangência nacional, estadual, distrital ou municipal (§1º do art. 17 da CRFB/1988), ao passo queas federações partidárias terão apenas abrangência nacional (inciso IV do § 3º do art. 11-A da Lei nº9.096/1995). Isso significa dizer que, em relação às federações, há a chamada verticalização, o que não mais existe nas coligações.

Como consequência do alcance, o registro da coligação perante órgão da Justiça eleitoral dependerá do âmbito da eleição majoritária. Com efeito, tratando-se de coligação para presidente da república ou senador, o registro será no TSE; se for para governador, no TRE; se for para prefeito, perante o juiz eleitoral. Por outro lado, diante do caráter nacional da federação, o registro será realizado perante o TSE.

---

[16] Veja-se excerto da ementa, que apresenta notas distintivas entre a federação e a coligação: (...) 4. A federação partidária possui importantes pontos de distinção em relação às coligações, que em boa hora foram proibidas. As coligações consistiam na reunião puramente circunstancial de partidos, para fins eleitorais, sem qualquer compromisso de alinhamento programático. Tal fato permitia, por exemplo, que o voto do eleitor, dado a um partido que defendia a estatização de empresas, ajudasse a eleger o candidato de um partido ultraliberal. Ou vice-versa. A fraude à vontade do eleitor era evidente. 5. Já a federação partidária, embora assegure a identidade e a autonomia dos partidos que a integram (art. 11-A, § 2º), promove entre eles: (i) uma união estável, ainda que transitória, com durabilidade de no mínimo 4 (quatro) anos (art. 11-A, § 3º, II); (ii) requer afinidade programática, que permita a formulação de estatuto e de um programa comuns à federação (art. 11-A, § 6º, II), e (iii) vincula o funcionamento parlamentar posterior às eleições (art. 11-A, § 1º). Em tais condições, as federações não implicam transferência ilegítima de voto entre partidos com visões ideológicas diversas e, portanto, não geram os impactos negativos sobre o sistema representativo que resultavam das antigas coligações proporcionais. (ADI 7021 MC-Ref, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09-02-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 16-05-2022 PUBLIC 17-05-2022).

[17] Art. 4º § 4º da resolução: A fim de assegurar a isonomia com os partidos políticos, a participação da federação nas eleições somente será possível se o deferimento de seu registro no TSE ocorrer até 6 (seis) meses antes das eleições, observadas as demais disposições aplicáveis da resolução que tratar do registro de candidatura.

[18] Nesse sentido, é o entendimento de Marcos Ramayana, para quem "(...) as coligações são analisadas como uniões que objetivam apenas conquistar os votos dos eleitores sem um caráter de maior permanência de programas comuns entre os partidos coligados" (RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral.** 17 ed. Niterói: Impetus, 2019, p. 137).

[19] RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral.** 17 ed. Niterói: Impetus, 2019, p. 137.

A federação tem prazo indeterminado,nascendo antes das eleições e permanecem mesmo após as eleições e durante o exercício do mandato e no funcionamento parlamentar.Os partidos que compõem a federação deverão nela manter-se filiados por, no mínimo, 4 (quatro anos), conforme inciso II do §3º do art. 11-A da Lei nº9.096/1995 e art. 6º da Resolução nº23.670/2021[20].

Por outro lado, a coligação tem prazo determinado, de modo que sua existência se vincula ao período eleitoral, isto é, nasce com a convenção e finda na data do pleito[21]. Conforme ensina José Jairo Gomes[22],"a deliberação sobre coligação deve ocorrer na convenção para escolha de candidatos (LE, art. 8º, caput). Para cada eleição em cada circunscrição deve haver específica deliberação".

A propósito, considerando que a federação partidária, após sua constituição e registro, "atuará como se fosse uma única agremiação partidária" (art. 11-A da Lei nº9.096/1995), é juridicamente aceitável a formação de coligação.

Com efeito, a Resolução nº23.609/2019, do Tribunal Superior Eleitoral, indicou a possibilidade de que as federações partidárias possam formar coligações nas eleições majoritárias (§ 2º do art. 3º e art. 4º).

Na coligação, a prestação de contas dos partidos é feita individualmente para cada partido, enquanto na federação a prestação e realizada coletivamente por todos os integrantes da agremiação criada.

Quanto aos efeitos de eventual ruptura antecipada também existe distinção. Na coligação, a saída do partido terá impacto somente nas candidaturas registradas sem impor a coligação nenhum tipo de sanção.

Na federação, a saída de partido antes do prazo mínimo está sujeita a duas penalidades: proibição de ingresso em outra federação e de celebrar coligações nas duas eleições seguintes. Além disso, a proibição de utilização do fundo partidário até complementar o tempo remanescente até o prazo mínimo.[23]

5. CONCLUSÃO

Diante do presente artigo, conclui-se que a Lei nº14.208/2021 trouxe importantes inovações quanto ao instituto das federações partidárias. O ordenamento jurídico, baseado no pluralismo político, admite a convivência de inúmeros partidos políticos com seus ideais e objetivos.

Com a proibição das coligações para cargos proporcionais, as federações partidárias surgem como uma alternativa viável, mesmo diante da restrição do prazo mínimo.

A criação da federação requererá dos partidos componentes convergência de ideias e objetivos, o que as vezes faltava nas coligações, em que, diante do caráter regional, por vezes partidos rivais em um estado eram aliados em outro, o que pode causar certa confusão nos eleitores e nos próprios partidos e candidatos.

---

[20] Há quem entenda que a federação partidária é uma "união temporária de dois ou mais partidos políticos sob uma só legenda com vistas a atuarem conjuntamente no processo eleitoral e na subsequente legislatura. Forma-se uma nova entidade partidária, a qual, porém, é provisória, pois os partidos integrantes devem permanecer vinculados por, pelo menos quatro anos" (GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** 19 ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 99). Não obstante, prevalece o entendimento de que a federação possui prazo indeterminado de formação, sendo certo que o prazo de 4 (quatro) anos é o período mínimo de vinculação, podendo se estender por um período maior.

[21] Nesse sentido: REIS, Márlon. **Direito Eleitoral.** São Paulo: Saraiva, 2023, p. 224.

[22] GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** 19 ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 97.

[23] ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral.** 16 ed. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 326.

[24] A FEDERAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA (FE BRASIL), composta pelos seguintes partidos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Verde (PV). FEDERAÇÃO PSDB CIDADANIA, composta pelos seguintes partidos: Partido da SocialDemocracia Brasileira (PSDB) e Cidadania (CIDADANIA); FEDERAÇÃO PSOL REDE, composta pelos partidos: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Rede Sustentabilidade (REDE). Disponível em https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacoes-partidarias-registradas-no-tse consulta realizada em 06/11/2023.

A federação partidária teve sua primeira eleição em 2022, com o registro de algumas federações partidárias no TSE.[24] Para as próximas eleições, a tendência é a formação de novas federações, conforme já vem sendo noticiado.

Em sendo um instituto novo que impacta nas eleições, existe a possibilidade de mudanças legislativas ao longo do tempo, diante por exemplo do Projeto de Lei nº4438/2023 (minirreforma eleitoral), o qual estava na expectativa de ser votado no ano de 2023, mas acabou não sendo, e que dispõe também acerca das federações partidárias.

As federações conservam os mesmos direitos e prerrogativas dos partidos políticos, em que a constituição da nova agremiação mantém a existência do partido e sua autonomia, diferentemente do que ocorre nos casos de fusão e incorporação de partidos. Isso, sem sombras de dúvidas é um atrativo para a constituição de federações partidárias.

Por fim, o instituto das federações partidárias já é uma realidade no ordenamento jurídico brasileiro, o que poderá reduzir o número de partidos à disposição do eleitor na propaganda político-partidária, mesmo que provisoriamente, facilitando a compreensão de objetivos e ideais políticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral.** 16 ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 10 ed. Salvador. Juspodivm, 2018.

FREITAS, Luciana Fernandes de. **Direito Eleitoral: coord. Renee de Ó Souza.** 1 ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

FREITAS FILHO, João Bosco Won Held Gonçalves de. **Legitimidade para agir nas ações coletivas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** 19 ed. São Paulo: Atlas, 2023.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral.** 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro (coordenador); **mandado de Segurança Individual e Coletivo: Lei 12.016/2009 Comentada.** 2 ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral.** 17 ed. Niterói: Impetus, 2019

REIS, Márlon. **Direito eleitoral.** São Paulo: Saraiva, 2023.

VANCONCELOS, Clever; SILVA, Marco Antônio da. **Direito Eleitoral.** 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.