

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE DIREITO

Tiago José Dorado Modena

**A introdução das federações partidárias por meio da Lei n. 14.208/21 e seus reflexos na democracia representativa brasileira**

Florianópolis

2022

Tiago José Dorado Modena

**A introdução das federações partidárias por meio da Lei n. 14.208/21 e seus reflexos na democracia representativa brasileira**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Orides Mezzaroba, Dr.

Coorientador: Isaac Kofi de Medeiros, Msc.

Florianópolis

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Modena, Tiago

A introdução das federações partidárias por meio da Lei n. 14.208/21 e seus reflexos na democracia representativa brasileira / Tiago Modena ; orientador, Orides Mezzaroba, coorientador, Isaac Kofi Medeiros, 2022.

51 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Democracia representativa. 3. Eleições. 4. Federações partidárias. 5. Representação política. I. Mezzaroba, Orides. II. Kofi Medeiros, Isaac. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. IV. Título.

Tiago José Dorado Modena

**A introdução das federações partidárias por meio da Lei n. 14.208/21 e seus reflexos na democracia representativa brasileira**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito

Florianópolis/SC, 5 de dezembro de 2022.

Coordenação do Curso

**Banca examinadora**

Prof. Orides Mezzaroba, Dr.(a)

Orientador(a)

Prof.(a) Luiz Magno Pinto Bastos Júnior, Dr.(a)

Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.(a) Leonardo Bruno Pereira de Moraes, Msc.(a)

Universidade de São Paulo

Florianópolis, 2022.

## AGRADECIMENTOS

Ao Criador, pelo dom da vida e por me mostrar sempre que há sentido por trás de tudo.

A minha mãe, Luzia, pelo amor incondicional e por todo seu esforço para que eu chegasse até aqui. Sem ela nada seria possível, nem mesmo a minha existência.

A minha família, especialmente minha avó Dilma, minha tia Joana e minha prima Heloísa, por acreditarem e apoiarem os meus projetos.

Aos amigos que acompanham esta trajetória e foram, sem sombra de dúvidas, apoio crucial nesses 5 anos: Ana Ibrahim, André Prazeres, Betina Machado, Eduarda Ferreira, Luísa Hoffmann, Mariana Jones, Natacha Back e Theo Rosenau.

Ao Mosimann-Horn Advogados Associados, na pessoa dos sócios Fábio Kunz e Renata Caroline.

À Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados, na pessoa dos sócios Lucas Rocha e Luiza Rodrigues.

Ao Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, especialmente na pessoa do Desembargador Carlos Adilson Silva, cujo trabalho de excelência me mostrou que o ato de julgar exige coragem.

À Zaira e ao João, Secretária Jurídica e Oficial de Gabinete do Des. Carlos, com quem tive a oportunidade de aprender muito no último ano de graduação.

Ao Núcleo de Prática Jurídica da UFSC, pela oportunidade que tive de ver de perto o papel tão crucial que a Universidade Pública realiza em favor da sociedade.

À Profa. Carolina Medeiros Bahia, pela experiência ímpar de ter sido seu monitor durante a graduação.

Aos amigos que permaneceram presente nessa trajetória e aos que chegaram durante ela: Amanda Bertazi, Isabella Amorim, Isadora de Fragas, Lais Alves e Luísa Poio.

Àqueles que direta ou indiretamente contribuíram para esta pesquisa, em especial o Prof. Orides Mezzaroba, meu orientador, e ao Isaac Kofi, meu coorientador, bem como toda a banca.

*Uma das coisas que aprendi é que se deve viver apesar de. Apesar de, se deve comer. Apesar de, se deve amar. Apesar de, se deve morrer. Inclusive muitas vezes é o próprio apesar de que nos empurra para a frente. Foi o apesar de que me deu uma angústia que insatisfeita foi a criadora da minha própria vida.*

*Clarice Lispector*

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a figura das federações partidárias, inovação trazida Lei n. 14.208/2021, em vigor a partir das eleições gerais de 2022. Utilizando-se do método dedutivo e por meio da pesquisa bibliográfica, busca-se responder à seguinte questão: “as federações partidárias enfraquecem ou fortalecem a democracia representativa?”. De início, analisou-se a legitimidade da representação política a partir de suas diferentes acepções, examinando a teoria da representação a partir de um olhar entre as figuras do representante e representado, o que culminou com a conceituação da teoria do mandato político. Ainda, analisou-se a figura dos partidos políticos enquanto figura central no regime democrático brasileiro, especialmente com o papel central que lhe foi dado pela Constituição Federal de 1988 enquanto instrumento de representação democrática e participativa. Nesse contexto, buscou-se delinear a Teoria do Estado de Partidos, que reconhece tais agremiações enquanto uma forma de expressão do Estado Democrático de Direito, bem como o cenário pelo qual passaram os partidos políticos para seu reconhecimento jurídico. Por fim, analisou-se as federações partidárias sob a óptica da representatividade, distinguindo tal instituto das coligações partidárias e, derradeiramente, analisando os impactos da referida inovação legislativa na democracia representativa.

**Palavras-chave:** Democracia representativa; Partidos Políticos; Federações Partidárias; Representação política; Eleições.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze the figure of party federations, innovation brought by Law n. 14.208/2021, in force from the general elections of 2022. Using the deductive method and through bibliographical research, it seeks to answer the following question: "do party federations weaken or strengthen representative democracy?". At first, the legitimacy of political representation was analyzed from its different meanings, examining the theory of representation from a look between the figures of the representative and the represented, which culminated with the conceptualization of the theory of political mandate. Also, the figure of political parties as a central figure in the Brazilian democratic regime was analyzed, especially with the central role given to them by the 1988 Federal Constitution as an instrument of democratic and participatory representation. In this context, an attempt was made to outline the theory of political parties, which recognise such associations as a form of expression of the democratic state of law as well as the scenario through which political parties have passed for their legal recognition. To conclude, party federations were analyzed from the standpoint of representativeness, distinguishing this institute from party coalitions and, ultimately, analyzing the impacts of this legislative innovation on representative democracy.

**Keywords:** Representative democracy; Political parties; Party Federations; Political representation; Elections.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

EC – Emenda Constitucional

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2.</b>	<b>A LEGITIMIDADE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.....</b>	<b>12</b>
2.1	AS DIFERENTES ACEPÇÕES DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.....	12
2.2	A TEORIA DO MANDATO POLÍTICO E A RELAÇÃO REPRESENTANTE- REPRESENTADO.....	18
<b>3.</b>	<b>OS PARTIDOS POLÍTICOS ENQUANTO FIGURA CENTRAL NO REGIME DEMOCRÁTICO BRASILEIRO .....</b>	<b>24</b>
3.1	A TEORIA DO ESTADO DE PARTIDOS .....	25
3.2	RECONHECIMENTO JURÍDICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO.....	29
<b>4.</b>	<b>AS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS: POR UMA MELHOR GOVERNABILIDADE OU MERA BURLA À CLÁUSULA DE BARREIRA?.....</b>	<b>34</b>
4.1	COLIGAÇÕES <i>VERSUS</i> FEDERAÇÕES .....	35
4.2	OS IMPACTOS DAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA .....	41
<b>5.</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>48</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>50</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A cada ano antes de um pleito eleitoral se espera com ansiedade as alterações que serão promovidas pelo Congresso Nacional para as eleições seguintes. As já esperadas “minirreformas eleitorais” viraram quase que regra de 2 em 2 anos no cenário político brasileiro.

Em 2021 não foi diferente, sendo que com as alterações promovidas pela Lei n. 14.208/21 foram criadas as federações partidárias, que conforme se verá adiante, tratam-se da união de 2 ou mais partidos políticos para atuarem conjuntamente num período mínimo de 4 anos.

Nesse contexto, torna-se necessário abordar as razões que levaram a implementação das federações partidárias no cenário político brasileiro, bem como quais serão os possíveis impactos que tal inovação legislativa poderá apresentar especialmente na democracia representativa.

Com base nisso, a partir do método indutivo e utilizando-se da pesquisa bibliográfica, o presente trabalho busca responder à seguinte questão: “as federações partidárias enfraquecem ou fortalecem a democracia representativa?”.

Para tanto, no primeiro capítulo buscar-se-á definir a natureza da representação política, abordando as bases sobre as quais se funda a ideia de representatividade a partir da relação representante e representado. Assim, serão revisitados conceitos que buscaram definir a representação política, bem como de que forma eclodiu a Teoria do Mandato Político, utilizada até hoje.

No segundo capítulo se discutirá o surgimento, no cenário político-constitucional, dos partidos políticos, bem como o seu reconhecimento jurídico, que culminou com o estabelecimento de uma Teoria do Estado de Partidos. Analisar-se-á igualmente o sistema representativo brasileiro pós-constituente de 1988 e o estabelecimento das referidas agremiações enquanto figura central de representação social.

Derradeiramente, analisar-se-á as federações partidárias sob a óptica da representatividade, abordando tal inovação legislativa a partir de uma visão crítica dos debates que nortearam a derrubada do veto pelo Congresso Nacional e se analisará se a criação de tal instituto jurídico de fato contribui com uma melhor governabilidade ou se foi aprovado tão-somente como uma forma de burla à cláusula de barreira.

Registra-se, todavia, que o presente trabalho não discutirá se um menor número de partidos políticos, tal qual estabelecido pela Emenda Constitucional n. 97 é ou não sinônimo de uma melhor governabilidade, eis que fugiria do escopo da presente pesquisa. Assim, buscar-se-á analisar apenas se as federações partidárias vão ou não ao encontro da referida premissa, qual seja, contribuir de fato com a diminuição do número de agremiações.

Ainda no terceiro capítulo se buscará distinguir as coligações partidárias e as federações, verificando-se as principais convergências e divergências entre ambos instrumentos de uniões partidárias.

Por fim, se discutirá os fundamentos que levaram à derrubada do veto às federações a partir das discussões travadas na sessão do Congresso Nacional de 27/09/2021, bem como os possíveis impactos da criação das federações partidárias na democracia representativa brasileira, especialmente no que concerne à diminuição do número de partidos políticos.

## 2. A LEGITIMIDADE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

São muitos os pensadores que buscaram definir a natureza da representação política, objetivando criar uma teoria sobre a qual se fundaria a atuação tanto dos representantes quanto dos representados, especialmente vinculando-os a uma ideia de legalidade e legitimidade.

De início, convém ponderar que ao adentrar no tema da legitimidade da representação política, o presente capítulo busca examinar não somente as bases sobre as quais se assentam as normas que disciplinam os partidos políticos, mas também o que faz com que tais regramentos sejam respeitados.

João Maurício Adeodato, em sua obra *“o problema da legitimidade no rastro do pensamento de Hanna Arendt”* afirma que problematizar a legitimidade significa, em certa medida, examinar as próprias bases sobre as quais se assentam o direito e a política, enfrentando questões que, devidamente ampliadas, coincidem com a própria história da civilização (ADEODATO, 1989, p. 2).

É com base em tal aspecto que se busca demonstrar que a representação política, apesar de ser vista especialmente vinculada a um ideal democrático, traz consigo diversas nuances, de forma que se propõe uma análise ampliada acerca da legitimidade da representação política não por uma abordagem meramente formal e teórica, mas como tal cenário acaba por culminar com um Estado de Partidos tal qual se conhece hoje.

### 2.1 AS DIFERENTES ACEPÇÕES DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A fim de compreender o fenômeno da representação política, Paulo Bonavides afirma que a legalidade nos sistemas políticos exprimiria basicamente a observância das leis, de modo que a atuação estatal deveria sempre estar vinculada à conformidade com as regras jurídicas vigentes. Sendo assim, há necessidade de uma livre e desembaraçada manifestação das instituições, sempre com respeito rigoroso à hierarquia das normas.

Por outro lado, o autor afirma que a legitimidade teria exigências mais delicadas, eis que poderia ser vista como a legalidade acrescida de sua valoração. Sendo assim, em um regime democrático, como é o caso do Brasil, a legitimidade

estaria representada pelo poder contido na Carta Magna, exercendo-se em conformidade com crenças, valores e princípios da ideologia dominante, que é justamente a ideologia democrática (BONAVIDES, 1996, p. 111-112).

De outro norte, Max Weber afirmava que a autoridade repousaria sobre três formas básicas de manifestação da legitimidade, quais sejam: carismática, tradicional e legal ou racional.

A autoridade carismática estaria calcada sobre as crenças havidas em profetas, sobre o reconhecimento que pessoalmente alcançam heróis e demagogos e que, portanto, estaria vinculada diretamente na lealdade pessoal dos seguidores. Por outro lado, a autoridade tradicional se apoiaria na crença de que os ordenamentos existentes e os poderes de mando e direção comportam a virtude da santidade, ou seja, o governante é o próprio senhor e o governado o súdito.

Com relação à autoridade legal, sua acepção fundamental se resumiria na postulação de que qualquer direito pode ser modificado e criado, desde que essa elaboração fosse correta. Assim, o poder racional ou legal cria em suas manifestações de legitimidade a noção de competência, de modo que a obediência não se prestaria à pessoa, mas em respeito à regra (BONAVIDES, 1996, p. 117-118).

Outros teóricos, por sua vez, terão suas acepções trilhadas no debate acerca do caráter do poder político que antecederam a formação do estado liberal. Assim, a ideia de que a representação se constitui como instrumento de organização da vontade coletiva só adquire esse sentido a partir do debate sobre o caráter do Poder Político nos limites teóricos que antecederam a formação do Estado liberal.

É nesse contexto que autores como Hobbes, Locke e Montesquieu abordaram ideias fundantes do modelo político de divisão de poderes, que posteriormente acabam por determinar a representação política como uma de suas implicações políticas imediatas.

No caso de Thomas Hobbes, segundo Mezzaroba, o tema da representação política pode ser demonstrado na ideia de autoridade, de modo que a formação da vontade estatal residiria na união de todos os homens, formando uma só pessoa, por meio do contrato, onde buscava-se a garantia da paz e a defesa de todos os indivíduos.

Por outro lado, Locke partia do pressuposto de que os homens seriam por natureza livres, iguais e independentes, todavia, a partir do momento em que ocorre

a formação de um corpo político, na forma de governo, cada homem passa a assumir a obrigação para com todos os membros da sociedade e submeter-se às resoluções determinadas pela maioria.

É a partir de Locke que a temática da separação dos poderes ganha especial relevância, cabendo ao Poder Legislativo a função de governar o povo através de leis impessoais e gerais.

Com o aperfeiçoamento da temática voltada à separação dos poderes, Montesquieu defende a necessidade de adoção de um governo moderado, de modo que a liberdade política seria encontrada somente onde houvesse um poder limitado, sendo que o abuso de poder seria evitado à medida que nenhum dos Poderes constituídos estivesse em condições de sobrepor-se a outro (MEZZARROBA, 2018, p. 66).

Por sua vez, Carl Schmitt afirma que “não há estado sem representação”, porquanto nenhum Estado existe sem forma estatal, de modo que em todo Estado haverá sempre homens que poderão dizer “nós somos o Estado”.

Sob esse enfoque, Paulo Bonavides afirma que o sistema representativo na mais ampla acepção se refere sempre a um conjunto de instituições que definem uma certa maneira de ser ou de organização do Estado (BONAVIDES, 1996, p. 201).

Ao traçar o sistema representativo na época do liberalismo, Bonavides afirma que Montesquieu foi, sem dúvidas, o primeiro que apresentou na Europa a versão continental do sistema representativo:

Dos franceses, foi Montesquieu sem dúvida o primeiro que apresentou na Europa a versão continental do sistema representativo, doutrinando que a maior vantagem dos representantes é que eles, em substituição do povo, são aptos a discutir os negócios. Dos eleitores, no entender de Montesquieu, bastava o representante trazer uma orientação geral. Nada de instruções particulares acerca de cada assunto como se praticava nas dietas da Alemanha.

A incapacidade do povo para debater a coisa pública ou gerir os negócios coletivos, atuando como poder executivo, foi ressaltada de modo vigoroso por Montesquieu em vários lugares de sua obra capital – Do Espírito das Leis. No sistema representativo cabe ao povo tão-somente escolher os representantes, atribuição para a qual o reputa sobejamente qualificado (BONAVIDES, p. 205)

Ainda, Rousseau afirma que a vontade popular no sistema representativo, chamada por ele de vontade geral, não teria encontrado seu verdadeiro sentido, porquanto ela seria soberana e, portanto, inalienável, indivisível e absoluta. Portanto, os deputados do povo não seriam seus representantes, mas tão-somente comissários, visto que não poderiam decidir em definitivo.

Nesse contexto, Rousseau não aceita a figura dos partidos e facções, por entender justamente que elas perturbariam a comunicação livre entre os indivíduos no processo de determinação da vontade geral (MEZZARROBA, 2018, p. 70).

Nos ensinamentos de Carlos Velloso, Rousseau seria um dos percursores da teoria do mandato vinculante, tendo em vista que o mandatário não seria livre para tomar as decisões à sua escolha, haja vista a soberania popular ser irrevogável e indelegável. Assim, eventuais opções políticas devem estar de acordo com um sentimento da população, de modo que eventual transgressão às propostas elaboradas em sua campanha poderia culminar inclusive com a revogação de seu mandato (VELLOSO, 2018, p. 75).

Por outro lado, Edmund Burke irá propor a superação do referido entendimento, com vistas a reconhecer a representação como uma relação de confiança, na qual no momento da escolha, o representado deposita toda a sua confiança no representante escolhido, transferindo a ele o Poder para que possa decidir e legislar sobre condutas gerais, de modo que os eleitos passam a representar não somente os seus eleitores – por isso, mandato virtual – mas também toda a nação (MEZZARROBA, 2018, p. 71).

Velloso irá verificar tal cenário como sendo a teoria do mandato discricionário, de modo que *“depois da escolha efetuada, aqueles que exercem cargos políticos devem reger seu comportamento consoante com os interesses da coletividade, sem ligações imperativas com a vontade de seu eleitorado”* (VELLOSO, 2018, p. 76).

É importante ressaltar que com base na referida teoria, os interesses coletivos assumem central importância em detrimento dos interesses locais, justamente por se tratar de uma visão mais ampla com relação à legitimidade dos mandatos políticos.

Por esta razão, Burke irá afirmar que o Parlamento deverá ser uma assembleia deliberante de uma Nação, com um só interesse, que seria justamente o da totalidade. Logo, é de se ver que na visão desse autor o Parlamento não poderia ser uma representação de interesses hostis e distintos, mas deve buscar justamente

o bem geral, de modo que o representante deveria desempenhar uma função racional e razoável frente aos problemas de razão e juízo, e não simplesmente os interesses da localidade que o elegeu (BURKE *apud* MEZZARROBA, p. 72, 2018).

É importante ressaltar que em que pese a representação política esteja calcada nos interesses gerais, Burke reconhece a diversificação dos interesses, o que pressupõe o reconhecimento das próprias desigualdades sociais. Portanto, os representantes devem estar capacitados a administrar as demandas de uma sociedade particularizada por uma ampla gama de problemas da mais diversa ordem (PITKIN *apud* MEZZARROBA, 2018, p. 73).

Em que pese as considerações acima, a grande contribuição de Burke, segundo Mezzaroba, seria pela diferenciação que o autor fez entre mandato virtual e mandato imperativo. No que concerne ao mandato virtual, sua forma de representação atenderia aos interesses gerais e nacionais, enquanto o mandato imperativo acolheria os interesses locais e regionais.

Todavia, apesar de tal diferenciação ter sido importante no início da construção teórica da representação política, atualmente os ensinamentos de Burke são mais utilizados no que concerne à caracterização do Parlamento enquanto *locus* da coordenação e integração dos agentes sociais, econômicos e políticos, bem como seus respectivos interesses.

Assim, a partir de Burke, o Parlamento passa a ser visto justamente como o local onde se encontram os indivíduos mais preparados para tomarem as decisões políticas responsáveis em favor da coletividade, haja vista a diversidade dos membros que o compõem (MEZZARROBA, 2018, p. 74).

De outro norte, a representação muitas vezes foi conceituada a partir do reflexo de que exprimia alguém ou alguma coisa. Assim, nas palavras de Maria D'Alva Kinzo “*se representar é tornar presente alguma coisa que de fato não está presente, representar significa espelhar de algum modo o ausente*” (KINZO, 1988, p. 34-35).

Calcada especialmente numa ideia de Estado Liberal, esse modelo deixa de estar vinculado a uma ideia de delegação, como em Rousseau, ou de confiança, como em Burke, e passa a ser conceituado a partir de uma ideia de “espelho da comunidade”, ou seja, deve haver necessariamente uma correspondência nas características existentes entre representantes e representados (MEZZARROBA, 74-75, 2018).

Assim sendo, os representados deixam de levar em consideração tão-somente aspectos políticos ou ideológicos na escolha dos representados, mas preocupam-se também com relação a questões socioeconômicas, profissionais, religiosas, culturais etc. Assim, a representação “*estaria vinculada aos interesses das coletividades específicas, das pequenas comunidades existentes no interior do Estado, e não aos interesses exclusivamente individuais*” (MEZZAROBA *apud* COTTA, 2018, p. 75).

Com base nisso, Hanna Pitkin distingue duas formas de representação nesse modelo: a simbólica e a descritiva.

No que concerne à representação simbólica, o representante simboliza o conjunto dos representados enquanto uma abstração, estando vinculado a um simples atributo de manutenção do controle e do poder. Difere por sua vez da representação descritiva, haja vista que nesse tipo de representação busca-se, através do processo eleitoral, garantir a interação dos interesses do corpo representativo com os seus representados, sendo que busca-se na maior medida a representatividade dos mais diferentes segmentos do eleitorado (MEZZAROBA *apud* PITKIN, 2018, p. 76).

Um dos maiores expoentes do modelo descritivo foi John Stuart Mill, especialmente a partir das ideias apresentadas na obra *Considerações sobre o Governo Representativo*.

Na visão do filósofo, a ameaça da liberdade não residia no governo, mas na maioria intolerante que via com desconfiança as minorias divergentes e estaria disposta a “usar de sua condição de maioria para reprimi-las e regulá-las” (Mezzaroba, 2018, p. 77). Com base nisso, propõem-se o autor uma reforma no sistema de representação política com a ampliação do sufrágio, acompanhada de incentivos à educação pública, especialmente com vista a evitar que as minorias, em algum momento, pudessem tomar o poder.

Assim, caberia ao governo representativo a proteção dos direitos das minorias, deixando, porém, a prevalência da vontade da maioria nas questões políticas em geral.

Com base no que foi exposto, conclui-se que são diversos os estudos e as concepções fruto da discussão referente à representação política, sendo que uma das temáticas mais importantes que surgiram é a chamada Teoria do Mandato, cuja relevância é especial para o presente trabalho, conforme se verá adiante.

## 2.2 A TEORIA DO MANDATO POLÍTICO E A RELAÇÃO REPRESENTANTE-REPRESENTADO

Nas palavras de Paulo Bonavides a teoria política reconhece duas formas principais de mandato: o mandato representativo e o mandato imperativo (BONAVIDES, 1997, p. 258). Por sua vez, Mezzaroba irá incluir um terceiro modelo, o mandato partidário, que estaria vinculado à figura do partido.

De qualquer forma, para que seja possível compreender a representação política sob o viés da teoria do mandato, deve-se atentar ao fato de que necessariamente partir-se-á da relação entre aquele que representa e aquele que é representado.

Sendo assim, segundo Mezzaroba *apud* Bastos, a principal dificuldade com relação a esta temática residiria em precisar quais são as relações que permeiam o representante e o representado.

Por esta razão, a fidelidade do representante às características peculiares do representado ou a possibilidade de que, no uso de sua liberdade discricionária, o representante tome decisões que atribui aos representados, a partir de seus próprios critérios seriam questões a serem respondidas nesta temática (MEZZAROBA, 2018, p. 78-79).

Cristiane Frello Nogara afirma que ambas as espécies de mandato estão atreladas às suas respectivas doutrinas, quais sejam, a representação da soberania nacional, em que o Estado deve prevalecer sobre a sociedade e, no caso da soberania popular, no qual se falaria de um governo do povo (NOGARA, 2021, p. 64).

No que se refere ao mandato imperativo, Mezzaroba nos ensina que os atos dos representantes estariam sujeitos à aprovação prévia dos representados, sendo que o representante desempenha um papel de sucedâneo imediato, estabelecendo, portanto, uma relação direta de confiança (MEZZAROBA, 2018, p. 80).

Acerca do tema, Paulo Bonavides defende que o mandato imperativo sujeitaria os atos do respectivo mandato à vontade dos mandantes, de modo que o eleito seria simples depositário da confiança do eleitor, o que juridicamente equivaleria a um acordo de vontade, ou seja, um contrato entre o eleito e o eleitor.

Assim, o eleitor é reconhecidamente o detentor da vontade, sendo que o eleito será mero transmissor das referidas determinações. Por esta razão, há um

reconhecimento da supremacia permanente do corpo eleitoral, sendo indiferente a preocupação de tal regime com a construção de um verdadeiro instrumento representativo (BONAVIDES, 1997, p. 262).

No que se refere especialmente ao nascimento da teoria do mandato imperativo, Orides Mezzaroba prescreve que suas origens estariam ainda no final da Idade Média, justamente no momento em que os mandatários assumiam a função mediante a delegação das corporações.

Por esta razão, é nesse período que a concepção do mandato encontra-se associada ao Direito Privado, de modo que o mandatário não teria qualquer poder de ação sobre as decisões que ele mesmo tomava, mas utilizava sua representação como forma de apresentar as reivindicações da comunidade, bem como as determinações que haviam sido eleitas pelos membros do corpo social. Com base nisso, pode-se afirmar que esse modelo de representação acaba por impor ao representante um comportamento político-representativo, de modo que sua opinião pessoal acaba sendo relegada a um segundo plano, muitas vezes não tendo qualquer relevância na tomada de decisões. (MEZZAROBA, 2018, p. 82).

Assim, conclui-se que o mandato imperativo parte do pressuposto teórico de que a soberania está pulverizada em cada indivíduo que compõe a sociedade.

Nesse mesmo norte, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (MEZZAROBA, 2018, p. 83) resume as características do mandato imperativo a partir de algumas premissas. Em primeiro lugar, afirmava que necessariamente o representante deveria fazer parte da comunidade que o elegia ou designava, de modo que suas manifestações estariam restritas àquelas previamente submetidas ao corpo social que o elegeu.

Por esta razão, o representante estava rigorosamente adstrito às instruções que foram recebidas pela comunidade, que determinava muitas vezes o voto a ser depositado pelo eleito em instâncias deliberativas, sob pena de eventual destituição do mandante a qualquer momento, eis que não havia qualquer garantia para o representante.

Não fosse o bastante, havia o dever de que o eleito realizasse periodicamente a prestação de contas à comunidade do seu desempenho, havendo inclusive responsabilidade pessoal sobre eventuais desajustes de conduta que pudessem ser apurados.

Sob tal enfoque, o mandato imperativo *“foi um modelo de mandato político típico das sociedades medievais feudais ainda não nacionalmente unificadas e com precárias instâncias e práticas políticas”* (MEZZARROBA, 2018, p. 83). Por esta razão, sua substituição acabará ocorrendo com o advento do mandato representativo, cujas bases podem ser encontradas especialmente com o surgimento dos Estados Constitucionais.

Nas palavras de José Afonso da Silva (2007, p. 139-140), o mandato representativo se configura como elemento fundamental da democracia representativa, concretizando especialmente os princípios da representação e da autoridade legítima, o que ocorre por meio das eleições.

Nesse contexto, o autor entendia que não havia de fato uma representação no referido modelo, mas uma simples técnica de formação dos órgãos governamentais como forma de redução da participação popular, de modo que diferentemente do que se pensava não se tratava de um governo fundado na ideia de efetiva representação, mas de uma igualdade abstrata perante a lei.

Assim, há um caráter estritamente individualista que considera o eleitor tão-somente no momento da votação, desconsiderando a sua atuação em outros momentos da vida política.

No chamado modelo representativo, a nação, titular do poder soberano, o exerce por meio de órgãos representativos. A eleição torna-se um dos diversos meios que a Constituição comporta para designar aqueles que terão a faculdade de exprimir a vontade nacional. Assim, o sistema representativo recai menos numa preocupação democrática do que numa cautela seletiva (BONAVIDES, 1997, p. 259).

Paulo Bonavides irá caracterizar a partir de 4 traços o mandato representativo: a generalidade, liberdade, irrevogabilidade e independência (BONAVIDES, 1997, p. 260-262).

No que se refere à generalidade, o autor observa que o mandatário não representava o território, a população, o eleitorado ou o partido político, cada um destes tomado no todo ou fracionalmente, mas representa sim a nação em seu conjunto, como uma instituição na qual os referidos elementos entravam de forma global.

Por sua vez, no que se refere à liberdade, o representante exerce o mandato com inteira autonomia de vontade, de modo que não pode ser coagido ou mesmo ficar

sujeito a qualquer pressão externa de maneira a obstar o exercício livre e desimpedido que lhe reconhece como titular da vontade nacional soberana.

Quanto à irrevogabilidade, tal característica encontra-se intrinsecamente ligada com a liberdade, visto que o representante poderá exprimir-se de maneira livre a ponto de que os eleitores não possam destituí-lo do mandato representativo, de modo que no sistema político que o adota não há lugar para aqueles instrumentos do regime representativo semidireto.

Por fim, no que concerne à independência, Bonavides ressalta que os atos do mandatário se acham a salvo de qualquer ratificação por parte do mandante, de forma que se presume que a vontade representativa seja a mesma vontade nacional, a vontade popular ou a vontade do colégio eleitoral, conforme se vê no respectivo desenvolvimento histórico.

Pode-se concluir, portanto, nas palavras de NOGARA, que no mandato representativo a nação exerce o poder por meio de pessoas por ela escolhidas, ou seja, seus representantes (NOGARA, 2021, p. 64).

No mesmo sentido, José Afonso da Silva afirma que o mandato representativo se configura como elemento fundamental da democracia representativa, de modo que com ele seria possível concretizar os princípios da representação e da autoridade legítima, o que ocorreria por meio das eleições

Assim, continua o autor, no modelo representativo não há representação, de forma que a situação do mandatário não passa de simples técnica de formação dos órgãos governamentais. Assim, se reduz a participação popular, haja vista que os atos do governo se realizam de forma autônoma pelo representante. Por esta razão, é uma ideia de igualdade abstrata perante a lei, uma concepção individualista e de excesso de poder (SILVA, 2007, p. 138-140).

Em síntese, *“o mandante deixa de se vincular com seu eleitorado, uma vez que suas decisões não estão atreladas àqueles que o escolheram, mas ao que melhor, em sua opinião, se adapta à realidade”*. (NOGARA, 2021, p. 65).

Ainda sob tal enfoque, Orides Mezzaroba irá afirmar que em busca de uma democracia mais autêntica, em condições de substituir o modelo de representação política instituído pela Revolução Francesa, irá ascender o chamado mandato partidário, vinculado essencialmente à figura do partido político, o que, nas palavras de Hans Kelsen, é o chamado Estado de Partidos.

Para o autor austríaco, os partidos políticos enquanto agremiações que agrupam homens da mesma opinião, lhes garantia influência efetiva sobre a gestão dos negócios públicos, tratando-se, portanto, de um dos elementos mais importantes da chamada “democracia real”

Em tal modelo a peça fundamental da estrutura política representativa é justamente o partido, que passa a agrupar as vontades individuais coincidentes e interpô-las, de forma conjunta, na esfera estatal. Nesse contexto, o autor não ignorava o fato de que essas associações não possuíam especial forma jurídica, todavia, afirmava que uma parte essencial da formação da vontade geral se realizaria justamente no *locus* partidários, porquanto a “moderna democracia funda-se inteiramente nos partidos políticos” (KELSEN, 2000, p. 39).

Assim, defendia Kelsen a necessidade de que fosse concedido aos partidos políticos um estatuto jurídico que correspondesse àquilo que há muito tempo eles faziam na prática enquanto órgãos de formação da vontade do Estado. Tal concepção estava calcada no fato de que para Kelsen o indivíduo isolado não teria, politicamente, qualquer influência real sobre a formação do Estado, de modo que a democracia só poderia existir se os indivíduos se agrupassem segundo as suas afinidades políticas com o objetivo de dirigir a vontade geral (KELSEN, 2000, p. 39-40).

Com base nisso, superou-se a visão de incompatibilidade entre os partidos políticos e o Estado, justamente porque os partidos desempenhariam importante papel político como instrumento do interesse geral a partir de ideias contrapostas. Nesse aspecto, “*o ideal de um interesse geral superior e transcendente aos interesses dos grupos*”. (KELSEN, 2000, p. 41).

Nesse contexto, exsurge a organização partidária, fruto de um processo sócio-político, como tendo um projeto de governo para uma determinada Nação, de modo que se tornas as referidas agremiações como responsáveis pela de diretrizes governamentais, retirando tal prerrogativas dos representantes eleitos.

Logo, os candidatos deixam de ser o indivíduo unicamente considerado, mas passa a ser o partido político e o seu programa de governo, de modo que a imperatividade do mandato decorreria da fidelidade partidária. Por esta razão, a titularidade do mandato é do partido político enquanto definidor do projeto de governo defendido, de modo que os eleitos devem obedecer à disciplina definida pela agremiação, sob pena inclusive de perda do mandato parlamentar.

Assim, o representante ocupa uma função chamada por Mezzaroba de “partidária comissionada”, porquanto está convertido em uma das peças do jogo político, não sendo mais enquanto figura central como antes (MEZZAROBA, 2018, p. 87-88).

Portanto, pode-se afirmar que o modelo partidário, atualmente adotado pelo Brasil, irá trazer importantes consequência para nossa forma de tratar a democracia representativa, conforme se verá no capítulo seguinte.

### 3. OS PARTIDOS POLÍTICOS ENQUANTO FIGURA CENTRAL NO REGIME DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

Os partidos políticos surgiram no cenário do direito político-constitucional no final do século XIX, com objetivo de servir como elo entre o exercício do poder e a população, aumentando a participação dos cidadãos nas decisões políticas (VELLOSO, p. 156).

García-Pelayo salienta que somente os partidos políticos poderiam cumprir a função de transformar as orientações e atitudes políticas gerais vividas por certos setores da sociedade em política nacional, bem como converter as necessidades expressas ou latentes e os desejos da população em pretensões precisas e concretas (GARCÍA-PELAYO, p. 77-78).

Mezzaroba afirma que a Teoria do Estado de Partidos fundamenta a construção de uma *“dinâmica nova de funcionamento no Estado, apresentando-se como modelo alternativo ao da representação política liberal”*, de modo que o novo paradigma de organização política passa a estar centralizado na figura do sistema partidário, que se insere dentro da estrutura do Estado e tem como objetivo estabelecer um sistema político que *“garanta a efetiva representação do sujeito coletivo”*.

Por esta razão, na perspectiva do Estado de Partidos, a vontade geral estatal passaria a ser construída de maneira interna, no *locus* dos partidos políticos, ficando o órgão de representação política, ou seja, o Legislativo, relegado a um segundo plano, de modo que o centro das decisões políticas se desloca para o interior das referidas organizações (MEZZAROBA, 2018, p. 165).

Assim, ao partido político cumpriria a função de ligação entre o governo e a sociedade, de modo que do corpo social sairiam para integrar os quadros partidários justamente aqueles que são escolhidos para o comando do poder político. Assim, não caberia aos partidos políticos exercerem uma atuação estática, aguardando a chegada do período eleitoral para interagir com os seus filiados e a sociedade, mas estar permanentemente atuante, gerenciando a coisa pública para o exercício do poder em qualquer nível (PINTO, 2005, p. 104).

Nesse contexto, deixa-se de lado uma ideia na qual o processo eleitoral ficaria restrito a uma simples relação entre duas pessoas (representante e representado), de

modo que a representação política passa a guardar correspondência com a ideia de representatividade, que será articulada pelos partidos políticos enquanto garantidores institucionais do sistema democrático, sendo que a eleição deve ser, acima de tudo, a manifestação de confiança do representado nesse sujeito coletivo que é o partido, reconhecido formal e politicamente pelas suas funções institucionais (MEZZAROBA *apud* GARCÍA-PELAYO, 2018, p. 166).

Por sua vez, o processo para o reconhecimento e a constitucionalização dos partidos políticos foi complexo, tendo sido objeto da chamada Teoria do Estado de Partidos, como se verá adiante.

### 3.1 A TEORIA DO ESTADO DE PARTIDOS

Nas palavras de Mezzaroba a Teoria do Estado de partidos fundamenta a “construção de uma dinâmica nova de funcionamento no Estado”, tendo em vista que apresenta um modelo alternativo de representação política, especialmente com vistas a permitir uma maior representatividade (MEZZAROBA, 2003, p. 157)

Assim, passou-se a entender a vontade geral estatal como sendo construída a partir dos partidos políticos, sendo que o Parlamento seria então o local onde tais posições seriam apenas externadas.

Com relação à construção teórica, Hans Kelsen foi um dos grandes expoentes da constitucionalização dos partidos políticos, conforme visto no capítulo anterior, especialmente considerando que o jurista foi quem defendeu o reconhecimento formal das organizações partidárias.

Por esta razão, segundo Kelsen, seria sobre os Partidos Políticos que repousaria a democracia, pois os compromissos desse modelo de organização devem estar diretamente vinculados ao fortalecimento dos princípios democráticos (MEZZAROBA, 2018, p. 176-177).

A primeira demonstração concreta do reconhecimento formal dos partidos políticos se deu na Constituição de Weimar (1919), na qual em seu art. 124 reconheceu o direito das associações políticas de adquirirem a sua personalidade jurídica de acordo com a legislação infraconstitucional, superando um período no qual tais organizações partidárias eram tratadas tão-somente como uniões eleitorais, sem

qualquer distinção das demais associações políticas e sociais (MEZZAROBA, 2003, p. 165-166).

Questões relacionadas à necessidade ou não de um tipo de organização para mediar a vontade entre o Estado e a Sociedade, bem como a atuação dos partidos no Parlamento foram superadas a partir de uma compreensão de que nos Estados efetivamente democráticos caberia a tais agremiações a tarefa de articular a vontade popular, buscando transformá-la em ações políticas junto ao Estado.

Apesar disso, a Constituição de Weimar não se preocupou em “estabelecer qualquer definição precisa sobre a função que os Partidos Políticos desempenhariam na nova ordem jurídico-política”, de modo que foi somente na Constituição Alemã de 1934 que os partidos foram finalmente reconhecidos (MEZZAROBA, 2003, p. 167).

Assim, o reconhecimento formal das organizações partidárias pode ser definido como a positivação daquilo que elas já exerciam há muito tempo, especialmente por serem órgãos imprescindíveis e necessários para que o indivíduo pudesse exercer alguma influência na formação da vontade estatal.

Logo, a democracia estaria intrinsecamente ligada à figura dos Partidos Políticos, de modo que qualquer tendência política que investisse contra tais organizações estaria realizando um ataque oculto à própria concretização da democracia.

Por esta razão, no entendimento de Kelsen seria somente com a articulação e organização dos indivíduos em torno dos partidos políticos que seria possível o surgimento de condições para que grupos mesmo com visões distintas pudessem negociar acordos e estabelecer parâmetros para a vontade coletiva.

Essa vontade coletiva não era vista como homogênea por Kelsen, especialmente pelo fato de que o jurista reconhecia a existência de posições divergentes. Todavia, seria necessário o estabelecimento de um projeto para se fosse levado pelo Estado, de modo que para que houvesse a orientação de uma direção seria preciso conversar entre os mais diversos espectros políticos. (MEZZAROBA, 2018, p. 178).

Sendo assim, pode-se afirmar que a importância dos partidos para Kelsen estaria vinculada ao fortalecimento do princípio democrático, não por estar acima dos interesses particularizados, mas por ser a possibilidade de representar os interesses

e posições divergentes da sociedade, com vistas a permitir a manifestação de segmentos sociais diversos.

Na mesma linha, Gustav Radbruch afirma que o Estado democrático seria inevitavelmente um Estado de Partidos, tendo em vista que a partir do momento em que uma Constituição afirma que todo poder emana do povo, no fundo ela estaria reconhecendo justamente que são os partidos políticos os últimos órgãos de criação de todos os demais órgãos do Estado (MEZZARROBA, 2018, p. 181).

Das conclusões de Radbruch acerca do tema, é possível ressaltar especialmente que a organização dos indivíduos em partidos políticos seria imprescindível para a formação da vontade coletiva, porquanto seria este sistema o mais adequado para a garantia de um equilíbrio de representação de candidatos das mais diferentes posições.

Assim, no Estado de partidos os eleitores não escolhem os candidatos individualmente considerados, mas a partir do seu projeto político-partidário, ou seja, do programa do partido que lhe foi apresentado durante o período eleitoral, sendo que a partir do momento em que eleito, o representante não mais representa apenas os seus eleitores, mas sim a totalidade do povo.

Nesse contexto, a formação da vontade estatal somente poderá ser construída a partir de uma participação equitativa de todos os partidos políticos, pouco importando eventuais questões pessoais relativas aos representantes, sendo que suas convicções pessoais deverão dar espaço às políticas que foram estabelecidas pelo partido, sob pena de eventuais sanções por infidelidade partidária (MEZZARROBA *apud* GARCÍA-PELAYO, 2018, p. 181).

Portanto, a partir dessas premissas é possível compreender o processo de reconhecimento legal dos partidos políticos, tal qual na ideia calcada por Kelsen, com a ressalva de que os partidos políticos não deveriam ter a liberdade de ação ilimitada, de forma que deveriam ser assegurados a essas agremiações as garantias jurídicas e políticas.

Importante ressaltar, todavia, que o surgimento dos partidos políticos frente ao Estado não ocorreu de uma hora pra outra, de modo que houve inclusive uma luta contra essas associações em um primeiro momento.

Nas palavras de Ana Cláudia Santano, o processo de constitucionalização dos partidos políticos foi o resultado do *“avanço do protagonismo através do tempo”*. Isso

porque, é fato de que muito antes do reconhecimento das Cartas de Direito dessas figuras, de fato eles já existiam nas sociedades muito antes disso, de forma que o reconhecimento jurídico de tais organizações ocorreu apenas depois de colapsos dos sistemas políticos (SANTANO, 2017, p. 6).

Segundo Carlos Velloso e Walber Agra, a principal contribuição teórica para o surgimento dos partidos políticos foram de Lênin e Max Weber. Segundo os autores, foi a partir de Lênin que os partidos são vistos como uma forma da classe trabalhadora tomar o poder, bem como um instrumento para que se chegasse a uma sociedade sem classes. Por sua vez, Weber afirmava que os partidos tinham como única finalidade chegar ao poder e usufruir das suas benesses (patronagem) ou com uma missão de implementar uma determinada percepção de mundo (ideológicos).

Nesse contexto, na Inglaterra os partidos foram sendo considerados essenciais desde o século XVII, no conhecido embate entre os *Tories*, proprietários rurais, anglicanos e partidários do Rei Carlos II e os *Whigs*, compostos pelos mercadores fiéis de grupos protestantes dissidentes da Igreja Anglicana (VELLOSO; AGRA, 2018, p. 157).

Ocorre que nos estados modernos, para adoção de um modelo de representatividade com base na Teoria do Estado de Partidos, Gerhard Leibholz entendia pela necessidade de observância de dois requisitos: os partidos devem ter passado por um processo de constitucionalização, ou seja, deve haver tratamento constitucional para assegurar o seu funcionamento, bem como tal reconhecimento deve incluir a declaração de relevância das referidas agremiações no sistema político democrático (MEZZAROBBA *apud* LEIBHOLZ, 2003, p. 176-177).

Assim, o reconhecimento constitucional dos partidos políticos pelas democracias contemporâneas retrata apenas um reconhecimento formal daquilo que já vinha ocorrendo na prática, especialmente após a Constituição Alemã de 1949.

Com base nisso, os partidos passam a se apresentar como “canais de comunicação que o cidadão livre e emancipado utiliza para expressar e adotar, de forma organizada, sua posição política” (MEZZAROBBA *apud* LEIBHOLZ, 2003, p. 178), de modo que na falta de tais organizações os cidadãos não teriam condições de exercer influência política sobre o Estado, ou ao menos se realizar politicamente.

Pode-se distinguir, portanto, a dinâmica de funcionamento do Estado de Partidos do modelo de representação político liberal. Isso porque, neste há uma

pretensão de reprodução de forma indistinta, na esfera dos Poderes, dos interesses dos eleitores. Por sua vez, no Estado de Partidos o representante passa a ser vinculado à determinações partidárias, de modo que o mandato é chamado de comissionado, pois há um vínculo direto, cabendo ao Partido e não aos representados eventual revogação no caso de inobservância dos seus preceitos.

Sob tal contexto, necessário que se aborde de que forma ocorreu o reconhecimento jurídico dos partidos políticos no Brasil, especialmente os impactos que tal feito impactou com que hoje se conhece como democracia representativa.

### 3.2 RECONHECIMENTO JURÍDICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

No Brasil, sob o domínio de Portugal, a luta política envolvia os que pleiteavam pela declaração de nossa independência, composta de brasileiros, e aqueles que almejavam a continuação do *status* de colônia, todavia, segundo Afonso Arinos de Melo Franco, tais grupos não poderiam ser chamados de partidos, especialmente no sentido técnico-constitucional, de modo que eram tratados apenas como facções (ARINO, 1974, p. 26).

No Império de Dom Pedro II, o cenário político foi dominado Partido Conservador e Partido Liberal, que se revezaram no poder até a ascensão do Regime Republicano em 1889 (VELLOSO e AGRA *apud* CARVALHO, 2018, p. 158), sendo que foram justamente esses dois polos que deram origem à Constituinte de 1823, que foi rejeitada pelo Imperador em razão de seus princípios liberais.

Segundo Mezzaroba, a constituinte imperial teve suas atividades determinadas por “*absoluta falta de propósitos políticos organizados a partir de programas partidários*”, de modo que a inexistência de tais organizações era uma realidade nesse período (MEZZAROBA, 2003, p. 190).

A Constituição Federal de 1824, por sua vez, ignorou totalmente a existência dos partidos políticos, pois considerava tais agremiações, nas palavras de Ana Cláudia Santano como “*facções prejudiciais à sociedade*” (SANTANO, 2017, p. 19), cujo embasamento se daria em objetivos pouco confiáveis. Naquela época, os grupos que se fizeram presentes naquele período foram os exaltados (revolucionários e

anarquistas), moderados (conservadores) e os restauradores (SILVA *apud* SANTANO, 2017, p. 19).

Todavia, especialmente no que se refere ao Partido Conservador e ao Partido Liberal, tais agremiações eram constantemente manipuladas pelo Imperador, porquanto utilizava-se do Poder Moderador em benefício de seus próprios interesses.

Nesse período, as organizações políticas acabaram por representar interesses de uma elite minoritária em detrimento de qualquer interesse programático em favor da sociedade, sendo que não haviam preocupações em instituir organizações políticas estáveis (MEZZARROBA, 2003, p. 192).

Por sua vez, a Carta Magna de 1891 igualmente nada dispôs com relação aos partidos políticos, mesmo sabendo da existência de agremiações regionais, que funcionavam como *“instrumento das oligarquias, uma elite notoriamente exclusiva e minoritária, carentes de diferenças ideológicas, embora se chamassem de conservadores ou liberais”*. (SANTANO, 2017, p. 19).

Foi apenas no fim do regime monárquico que surgiu o Partido Republicano, mas sem que se apresentasse consistência relevante em termos de estrutura partidária, tal qual se conhece hoje. Isso porque tal agremiações veio a controlar a máquina administrativa federal e dos Estados mediante coalizações políticas que envolviam as hierarquias locais, de modo que *“a experiência republicana brasileira revelou desde cedo sua tendência em formar uma cultura política antipardiária”* (MEZZARROBA, 2003, p. 192-193)

Nesse contexto, a Constituição de 1891 não consignou qualquer espaço para os partidos políticos, limitando-se a se referir ao direito de associação, todavia, sem estabelecer os mecanismos pelos quais tal direito poderia ser exercido pelos cidadãos.

Assim, além da inexistência de qualquer reconhecimento formal dos partidos políticos, Mezzaroba afirma que esse período foi marcado inclusive pela tentativa de reprimir qualquer tipo de organização que pudesse vir a se constituir como um partido ou não, caso não estivesse de acordo com os interesses daqueles que detinham o controle do poder político (MEZZARROBA, 2003, p. 194).

Acerca desse período, Carlos Velloso e Walber Agra destacam especialmente a descentralização inerente à forma federativa que ocorreu especialmente com a criação de partidos locais, onde cada Estado-membro contava com suas próprias

estruturas partidárias, até mesmo com diferentes vieses ideológicos, ocorrendo até mesmo a criação do Partido Comunista Brasileiro (1922) e da Ação Integralista Brasileira (1932) (VELLOSO e AGRA, 2018, p. 158).

Com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder houve um desmantelamento das agremiações que haviam sido herdadas da Primeira República, de modo que o novo governante tinha um interesse muito bem definido, qual seja, impedir que qualquer outra força política ameaçasse o seu poder (MEZZAROBBA *apud* CAMARGO, 2003, p. 198).

Assim, com o acirramento político de Getúlio Vargas, sob pretexto de que os partidos políticos tencionavam perturbar a ordem pública e implantar uma ditadura, promoveu um golpe de Estado e mitigou as liberdades políticas, com o fechamento do Congresso Nacional, a dissolução dos partidos políticos e o exílio de seus líderes.

Todavia, foi o próprio Getúlio Vargas que iniciou a regulamentação da estrutura partidária nacional, justamente com a edição do Código Eleitoral em 1932, que reconheceu pela primeira vez a existência dos partidos políticos brasileiros, com a expressa utilização do termo. Em que pese isso, a Constituição de 1934 não reconhece os partidos como instituições organizadas, mas tão-somente como “correntes de opinião”.

Além do mais, importante registrar que Código Eleitoral permitia as candidaturas avulsas (art. 88, parágrafo único), de modo que os candidatos não precisavam constar nas listas dos partidos, bastando que a candidatura fosse requerida por um número determinado de eleitores.

Aliás, foi com a Carta de 1934 que houve a criação do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais, cuja função era a de impedir o controle fraudulento das eleições por parte dos detentores do poder da época, bem como a admissão de candidatos até mesmo sem filiação partidária, porquanto a lei era especialmente flexível nesse ponto.

Por outro lado, com a decretação do Estado Novo (1937), o governo Vargas estabeleceu intensa perseguição política e concentração do poder, sendo esse período a época de maior repressão do governo getulista, com a extinção da Justiça Eleitoral, tornando inviável qualquer tentativa de criação de agremiações, com ataques constantes às organizações políticas.

Ademais, o Decreto-Lei n. 37/1937 extinguiu todos os partidos políticos inscritos no TSE e nos Tribunais Regionais da Justiça Eleitoral, sob o argumento de que o sistema eleitoral estaria baseado em combinações artificiosas de caráter jurídico e formal, fomentando a proliferação de partidos políticos (MEZZARROBA, 2003, p. 204).

Posteriormente, como resposta às manifestações políticas, o governo do Estado Novo acabou por decretar a EC n. 9, prevendo prazo de 90 dias para regulamentação da lei que reestabelecia as eleições para Presidência da República. Nesse contexto, o Decreto n. 7.586/1945 estabeleceu que a criação dos partidos políticos nacionais deveria obrigatoriamente contar com um apoio mínimo de eleitores, sua atuação deveria ocorrer em âmbito nacional, bem como deveriam ser registrados enquanto associações.

Todavia, tal Decreto acabou por demonstrar um caráter *“eminente antipartidário ao possibilitar que nos pleitos majoritários o candidato pudesse inscrever-se em mais de uma legenda”* (MEZZARROBA, 2003, p. 206-207).

Posteriormente, a Carta Magna de 1946 passou a tratar os partidos políticos de forma burocrática e repressiva, de modo que a estruturação de tais organizações deveriam estar alinhada com a ideologia predominante da década de 30, ainda permitindo a construção de um sistema partidário, todavia, que era caracterizado pela sua fragilidade e pela incapacidade de ser um real canal de comunicação entre sociedade e estado (SANTANO, 2017, p. 23).

Segundo SANTANO, foi até 1965 que houve o desenvolvimento e fortalecimento dos partidos políticos que, especialmente com a edição da Lei n. 4.740/65 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), estabeleceu regras rígidas que dificultavam a criação de partidos, bem como reduzia o número dos já registrados. Todavia, o Regime Militar, a partir do Ato Institucional n. 2 (1965), repetiu o que foi anteriormente feito na época Vargas e dissolveu os partidos políticos que acabaram se formando no período pós-getulista.

Segundo SANTANO, mesmo com o revés causado pelo Ato Institucional n. 2, a previsão constitucional dos partidos políticos acabou aumentando na Constituição de 1967, onde foram dispostas diversas questões relativas às organizações partidárias como imunidade tributária (art. 20, III); participação na organização das comissões parlamentares de inquérito (art. 32, parágrafo único e art. 39); representação à Câmara para declaração de perda de mandato (art. 37, § 20);

organização, funcionamento e extinção dessas agremiações (art. 149 e incisos); e a possibilidade do partido ser acionista de empresa jornalística (art. 166, III). (AMARAL, 2001, p. 48)

Posteriormente, o Ato Institucional n. 4 (1966) permitiu a criação de dois novos partidos: o Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Em 1979, a Lei n. 6.676 extinguiu a ARENA e o MDB permitindo a criação de novos partidos que, após a EC n. 25/85 ampliou substancialmente o número de partidos políticos no país.

Com o fim do Regime Militar e a promulgação da Constituição Federal de 1988, os partidos políticos receberam especial tratamento constitucional, tendo o art. 17 estabelecido a garantia de criação, fusão, incorporação e extinção dessas agremiações, prestigiando os princípios do regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos da pessoa humana.

Com isso, os partidos passaram a ter caráter nacionais – em detrimento das antigas agremiações regionais que já existiram no país – bem como lhes foi garantida autonomia política e orçamentária, bem como seu reconhecimento jurídico a partir do registro junto ao TSE.

Para Carlos Velloso, uma das razões pelas quais a CF/88 ter consagrado o pluripartidarismo era justamente as sequelas deixadas pela imposição do bipartidarismo na época da ditadura militar, de modo que com isso buscava-se possibilitar a consagração das mais diferentes correntes políticas, desde que com um mínimo apoio popular (VELLOSO e AGRA; 2018, p. 160).

Por esta razão, a constituinte iniciada em 1987 inaugurou, de fato, a etapa do que podemos chamar de constitucionalização dos partidos políticos no Brasil, deixando claro que a intenção era *“realmente a de abrir o sistema e de construir as bases de uma democracia bastante fragilizada até aquele momento”* (SANTANO, 2017, p. 16).

Com base nisso, pode-se concluir que o sistema representativo brasileiro, pós Constituição Federal de 1988, estabelece os partidos políticos enquanto figura central no regime democrático, sendo que tais agremiações passam a se aperfeiçoar com o passar dos anos, especialmente com a inovação das federações partidárias, em vigor a partir das eleições de 2022.

#### **4. AS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS: POR UMA MELHOR GOVERNABILIDADE OU MERA BURLA À CLÁUSULA DE BARREIRA?**

A Lei n. 14.208/2021, cuja entrada em vigor ocorreu nas Eleições Gerais de 2022, incluiu no sistema partidário brasileiro as chamadas federações partidárias (ou federações de partidos), onde os partidos políticos podem se associar de forma nas suas atividades partidárias por um período mínimo de 4 anos, com base em convergências ideológicas e interesses políticos.

Conforme se virá a seguir, as federações partidárias se distinguem substancialmente das coligações partidárias, estas ainda hoje permitidas no ordenamento jurídico brasileiro para as eleições majoritárias. Com relação à referida inovação legislativa, a Lei n. 14.208/21 estabeleceu-se que dois ou mais partidos políticos poderiam se unir em torno de uma federação, devidamente registrada junto ao Tribunal Superior Eleitoral que, durante o período de 4 anos, funcionariam de forma unificada em todas as esferas da federação.

Ocorre que, em que pese aprovado apenas em 2021, o projeto de lei em torno das federações partidárias não é tão atual assim. Isso porque, sua exegese partiu da então Comissão Especial de Reforma Política do Senado Federal, criada ainda na esteira dos protestos ocorridos em 2013 no país<sup>1</sup>.

A referida comissão foi instalada em 23/06/2015 e contava com 29 senadores, já mirando na questão da extinção das coligações partidárias para as eleições proporcionais – o que se concretizou por meio da EC n. 97/2017 – como forma de diminuir o grande número de partidos políticos e sob o argumento de melhora da governabilidade.

Nesse contexto, o Projeto de Lei n. 477 foi apresentado enquanto “conclusão” do Relatório Parcial n. 11 da Comissão Especial de Reforma Política, sob relatoria do Senador Romero Jucá cuja ementa alterava a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições justamente para criar as federações partidárias, cujo funcionamento mínimo seria também de 4 anos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Senado instala comissão para reforma política. Disponível em < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/06/23/senado-instala-comissao-para-reforma-politica>> Acesso em 25/11/2022

<sup>2</sup> Projeto de Lei do Senado nº 477, de 2015. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122304> Acesso em 25/11/2022.

Ao apresentar o projeto aos seus pares, o Relator do PL Senador Romero Jucá consignou especialmente as distinções das federações com relação às coligações, bem como o fato de que as federações tornar-se-iam equivalentes aos partidos, de modo que seria protegido o princípio da “*proporcionalidade, a fidelidade partidária e soberania popular*”<sup>3</sup>.

Por esta razão, antes de adentrar nas considerações do presente trabalho com relação à referida inovação legislativa, especialmente no que concerne aos impactos da inclusão das federações partidárias no contexto político-eleitoral brasileiro, buscar-se-á distinguir as federações das coligações partidárias.

#### 4.1 COLIGAÇÕES *VERSUS* FEDERAÇÕES

As coligações, que servem basicamente de apoio político durante o período eleitoral, diferenciam-se especialmente das federações partidárias, cuja atuação partidária deve ocorrer de forma federativa e programática por um período mínimo de 4 anos.

Com relação à distinção entre ambos os instrumentos eleitorais, a federação teria abrangência nacional, no qual os partidos se unem e organizam constituindo um programa, estatuto e diretrizes comuns pelo prazo de 4 anos. Ao contrário das coligações, as federações não se encerram com a finalização do pleito eleitoral, mas se sujeitam às regras de funcionamento parlamente a fidelidade partidárias, agindo como se um partido só fossem (MEZZARROBA e PEREGRINO, 2022, p. 115).

Nas palavras do Ministro Luiz Carlos Lopes Madeira, a coligação partidária seria uma pessoa jurídica “*pro tempore*” visto que não se confunde com as pessoas individuais dos partidos políticos que a integram, limitando-se sua atuação a determinado pleito eleitoral (VELLOSO e AGRA, 2018, p. 174).

Assim, a coligação não é exatamente um partido político, porquanto se forma pela junção de mais de uma agremiação, e deve se levar em conta que ela só existe durante o período eleitoral, de modo que após a diplomação dos eleitos há sua dissolução.

---

<sup>3</sup> Relatório Parcial n. 11, de 2015 da Comissão Temporária de Reforma Política do Senado Federa, sobre federação de partidos políticos. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3794890&ts=1632418593315&disposition=inline>> Acesso em 25/11/2022.

Pode-se dizer que é da essência da coligação que ela funcione como uma única agremiação, eis que a partir do momento que coligados os partidos abdicam de sua individualidade, ainda que temporariamente, eis que suas atividades tem encerramento com o término do pleito eleitoral (VELLOSO; AGRA, 2018, p. 174-175).

Todavia, importante registro realizado pelo Relator da ADI n. 7021, Ministro Luis Roberto Barroso, ao registrar em seu voto condutor o fato de que as coligações partidárias no sistema proporcional permitiam que partidos sem qualquer afinidade programática e com propostas até mesmo conflitantes se unissem para fins puramente eleitorais.

Assim, os votos dos eleitores eram compartilhados entre toda a coligação, podendo eleger candidatos de qualquer dos partidos que a compunham. Todavia, após o término do pleito eleitoral os candidatos prosseguiram na defesa de seus interesses e programas, que não estavam alinhados ao compromisso tido nas coligações, de modo que nas palavras do Ministro “a fraude à vontade do eleitor era evidente”.

Nesse contexto, BARROSO afirma que as coligações proporcionais até a EC n. 97/2017 eram “*i) contingentes, porque voltadas a fins puramente eleitorais, (ii) não implicavam compromisso de alinhamento programático entre os partidos e (iii) não vinculavam seu funcionamento parlamentar posterior às eleições*”. (BARROSO, p. 32-33, 2022).

De outro norte, as federações partidárias, em que pesem guardem similaridade com as coligações à medida que permite a união dos partidos, bem como a transferência de votos entre agremiações distintas, diferencia-se substancialmente das extintas coligações partidárias para as eleições proporcionais.

Isso porque, não é possível a utilização da federação para fins eleitorais, viabilizando a transferência de votos entre partidos que não possuem qualquer identidade ideológica, haja vista que os partidos reunidos em federação terão que permanecer atuando conjuntamente após as eleições, em todos os níveis, no período de 4 anos.

Nas palavras de Gilmar Mendes e Paulo Gonet a coligação constituiria mais a reunião de diversos candidatos do que uma aliança entre partidos, visto que os candidatos unidos em coligação competem entre si para a conquista das cadeiras,

gerando um enfraquecimento dos partidos políticos (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet, 2019, p. 882).

Por esta razão, pode se concluir que ambos os instrumentos de participação política não se confundem. Ocorre que, mais do que diferenciar as federações das coligações partidárias, é importante traçar as razões que levaram, especialmente, à retomada das discussões com relação às federações partidárias, eis que a própria EC n. 97 havia afastado a possibilidade de inserção desse instrumento nas eleições brasileiras enquanto norma constitucional.

A fim de compreender os desdobramentos que levaram até a aprovação da Lei n. 14.208/2021, é importante ressaltar que sempre esteve por trás das discussões com relação tanto às coligações partidárias quanto às federações a cláusula de barreira dos partidos políticos.

Em suma, a cláusula de barreira pode ser entendida como uma restrição ao acesso dos partidos políticos a algumas prerrogativas, como por exemplo o acesso ao fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão.

No Brasil, após a promulgação da Emenda Constitucional n. 97 pelo Congresso Nacional, estabeleceu-se a chamada cláusula de barreira, dispondo em seu art. 17, §3º que somente teriam direito aos recursos do fundo partidário<sup>4</sup>, bem como acesso gratuito ao rádio e à televisão os partidos que obtivessem um desempenho mínimo nas eleições gerais.

Assim, os partidos políticos deveriam atingir, no mínimo, 3% dos votos válidos em pelo menos um terço do território nacional, com no mínimo 2% em cada uma delas ou eger 15 deputados federais, distribuídos em pelo menos um terço da federação.

Previu também a respectiva alteração constitucional um período de transição entre 2018 a 2030 no que se refere à cláusula de barreira, sendo que, a cada 4 anos, o percentual de votos válidos a ser obtido pelos partidos políticos na Câmara dos Deputados iria aumentando gradativamente.

Ressalta-se que a cláusula de barreira, outrora prevista na legislação infraconstitucional (art. 19 da Lei n. 9.906/1995), restou declarada inconstitucional pelo

---

<sup>4</sup> O fundo partidário é constituído por recursos públicos destinados aos partidos políticos para que possam realizar suas atividades. Seu surgimento ocorreu após intensa discussão sobre se as campanhas deveriam ser financiadas com dinheiro público ou não. Ressalta-se que a existência do fundo partidário não impede que os partidos políticos tenham seus fundos próprios advindos de doações de pessoas físicas (VELLOSO e AGRA, 2018, p. 185).

Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADIs 1351 e 1354<sup>5</sup>, no qual o STF fixou a tese de que *“surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário”*.

O julgamento das referidas ações diretas, ocorrido em 2006, colocou, ao menos que momentaneamente, uma pá de cal com relação à cláusula de desempenho dos partidos políticos até o ano de 2017, ocasião na qual retornaram as discussões em torno da necessidade de estabelecerem-se critérios mais objetivos para a manutenção de partidos políticos no país, com vistas especialmente a diminuição do número de partidos políticos enquanto forma de melhora da governabilidade, eis que o grande número de partidos atrapalha a gestão da coisa pública – nas palavras dos próprios parlamentares.

Ocorre que a discussão com relação às federações partidárias não ganhou força em 2017, tanto é que ficou de fora das alterações promovidas pela EC 97, em que pese a extinção das coligações para as eleições proporcionais tenha tido sucesso.

Com relação aos impactos da cláusula de barreira nas Eleições Gerais de 2018, primeira vez em que utilizada, 14 dos 35 partidos registrados à época junto ao Tribunal Superior Eleitoral não conseguiram o mínimo previsto na legislação (1,5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma ou pelo menos nove deputados federais eleitos distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação).

Naquela eleição, segundo dados do Portal da Câmara dos Deputados, Rede, Patriota, PHS, DC, PCdoB, PCB, PCO, PMB, PMN, PPL, PRP, PRTB, PSTU, PTC ficaram de fora da distribuição tanto do fundo partidário quanto do tempo gratuito de rádio e TV<sup>6</sup>.

As eleições de 2020, por serem realizadas apenas em nível municipal, não influenciam na distribuição do fundo partidário e tempo de rádio e TV, todavia, segundo análise de João Pitombo, colunista do jornal Folha de São Paulo, caso se

---

<sup>5</sup> Plenário do STF considera “cláusula de barreira” inconstitucional. Disponível em < <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=68591&ori=1>> Acesso em 25/11/2022.

<sup>6</sup> 14 partidos não alcançam cláusula de desempenho e perderão recursos. Disponível em [www.camara.leg.br/noticias/545946-14-partidos-nao-alcancam-clausula-de-desempenho-e-perderao-recursos/](http://www.camara.leg.br/noticias/545946-14-partidos-nao-alcancam-clausula-de-desempenho-e-perderao-recursos/) Acesso em 10/11/2022

utilizasse o percentual de 2% dos votos totais nas eleições para vereador no pleito de 2020, 15 dos 33 partidos registrados no TSE à época não teria tido o desempenho mínimo<sup>7</sup>.

Os resultados de ambos os pleitos acenderam alertas nos partidos com menor expressividade dentro do Congresso Nacional, eis que uma repetição do desempenho nas eleições gerais de 2022 poderia inviabilizar por completo o funcionamento das referidas agremiações.

Pode-se afirmar, portanto, que o retorno do debate com relação às federações partidárias emerge justamente como uma forma de encontrar uma saída para os tais partidos “nanicos”.

Nesse contexto, em que pese aprovado pelo Congresso Nacional, o projeto das federações partidárias restou vetado pelo Presidente da República por contrariedade ao interesse público, justamente pelo fato de o referido modelo iria de encontro com os ideais que foram inicialmente buscados pela cláusula de barreira e a proibição das coligações para as eleições proporcionais, eis que permitiria a manutenção de partidos com baixa expressão nacional, agora aliados a outros.

Naquela ocasião, importante ressaltar as razões do veto justificadas pelo Presidente da República na Mensagem nº 436<sup>8</sup> encaminhada ao Presidente do Senado Federal.

Aduziu a Presidência da República que as federações partidárias estariam em contrariedade ao interesse público, visto que inaugurariam um formato com características análogas às coligações partidárias, o que seria um retrocesso em razão do que restou implementado a partir da EC n. 97, especialmente no que concerne à vedação das coligações partidárias nas eleições proporcionais.

Apesar disso, o Congresso Nacional derrubou o veto e permitiu a inclusão das federações partidárias com o apoio de 45 (quarenta e cinco) senadoras e senadores e 353 trezentos e cinquenta e três) deputadas e deputados.

Com a promulgação da lei, o STF foi instado a manifestar-se acerca das federações partidárias por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7021,

---

<sup>7</sup> Eleição de 2020 acende alerta de partidos sobre barreira obrigatória de sobrevivência em 2022. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/12/eleicao-de-2020-acende-alerta-de-partidos-sobre-barreira-obrigatoria-de-sobrevivencia-em-2022.shtml> Acesso em 11/11/2022.

<sup>8</sup> Mensagem n. 436, de 6 de setembro de 2021. 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 25/1/2022.

ajuizada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ocasião na qual o Supremo, diferentemente do que havia decidido na ADI n. 1351, reconheceu a constitucionalidade da referida inovação legislativa, afirmando apenas que com relação ao prazo para constituição das federações deveria ser assegurado o mesmo aquele concedido aos partidos políticos, qual seja, 6 meses antes do pleito.

Acerca especialmente do entendimento da Corte Superior com relação ao tema, Roberto Pontes alerta de que caso as federações possam, com o passar do tempo, adquirir faces de coligação partidária, poderia haver nova manifestação do STF a fim de declarar eventual inconstitucionalidade da medida.

Aliás, tal possibilidade de eventual reanálise da matéria por parte do Supremo Tribunal foi inclusive objeto de registro no voto do Ministro Barroso no julgamento da ADI n. 7021, que reconheceu a constitucionalidade das federações partidárias.

Naquela ocasião, Sua Excelência ponderou que eventuais modificações das exigências previstas legalmente com relação às federações partidárias não poderiam afetar os atos jurídicos perfeitos anteriormente formados, de modo que o prazo de 4 anos da união dos partidos não poderia posteriormente ser diminuído, sob pena de violação do interesse da sociedade.

Ademais, afirmou o Ministro Barroso que eventual modificação do regime jurídico das federações que restou validado pelo STF no julgamento da ADI n. 7021 já nasceria sob forte “suspeição de inconstitucionalidade”, visto que as exigências que distinguem as federações das coligações são justamente aquilo que permite a declaração de constitucionalidade dessa união partidária de 4 anos<sup>9</sup>.

Nesse contexto, segundo PONTES, o funcionamento das federações partidárias deve se mostrar compatível com o ordenamento partidário-eleitoral, de modo que os partidos unidos em federação não podem atuar de forma independente, sob orientação política de lideranças autônomas e sem guardar qualquer relação com o apresentado ao eleitor durante o período eleitoral (PONTES, 2022, p. 95).

Nesse sentido, ao equiparar a federação a um partido político, importante registrar que a atuação una pregada pela legislação não extingue a preservação da identidade e autonomia dos partidos integrantes da federação, de modo que os partidos conservarão nome, sigla e números próprios, seu quadro de filiados, o direito

---

<sup>9</sup> STF. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7021. Relator: ROBERTO BARROSO, julgado em 09/02/2022.

ao recebimento direto dos repasses do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas e o direito de acesso gratuito ao rádio e à televisão para veiculação de propaganda partidária etc. (AGRA e LUCENA, 2022, p. 170).

Nas palavras de Walber Agra e Alisson Lucena *“inegável, no ponto, que as federações partidárias foram estruturadas para que os partidos fugissem dos efeitos da cláusula de desempenho, especificamente os menores”* (AGRA e LUCENA, 2022, p. 173). Tal conclusão é de fácil compreensão tendo em vista que para fins da aferição da cláusula de desempenho, considera-se a soma da votação e da representação dos partidos que integram a federação (§2º do art. 4º, da Resolução TSE nº 23.670/2021).

Por esta razão, a grande questão por trás das federações partidárias seria se, de fato, sua criação teria por objetivo a diminuição dos partidos políticos – com vistas à melhora da governabilidade – ou se a sua aprovação em 2021 se deu com o objetivo de burlar a cláusula de barreira, objetivando permitir a manutenção dos pequenos partidos políticos.

É o que se discutirá adiante.

#### 4.2 OS IMPACTOS DAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Conforme exposto no capítulo anterior, a incorporação das federações partidárias no ordenamento jurídico brasileiro divide opiniões.

Isso porque, em que pese seja instrumento que aglutina os partidos políticos, ao mesmo tempo serve de apoio para manutenção dessas agremiações menores, especialmente à medida que mantém a personalidade jurídica dos partidos políticos.

Para que seja possível separar os argumentos prós e contras com relação às federações partidárias e que igualmente seja possível responder à pergunta inicial deste trabalho, a presente pesquisa analisou os discursos dos parlamentares na Sessão Conjunta do Congresso Nacional realizada em 27/09/2021, ocasião na qual os deputados e senadores derrubaram o Veto Presidencial n. 49, que tratava acerca da incorporação das federações partidárias no ordenamento jurídico brasileiro.

O primeiro a se manifestar acerca da questão foi o Senador Carlos Fávaro (PSD/MT). Na ocasião, o parlamentar sustentou a necessidade de manutenção do

veto presidencial às federações partidárias, em alinhamento ao que o Congresso Nacional havia decidido anteriormente no que se refere à proibição das coligações partidárias nas eleições proporcionais – o que o Senador chamou de “estelionato eleitoral”.

Ainda em sua fala, o parlamentar trouxe uma questão que havia sido debatida entre os deputados e senadores acerca das federações partidárias serem uma forma de manutenção das chamadas “legendas históricas”, que em razão da cláusula de barreira poderiam ter seu funcionamento inviabilizado.

Afirmou o Senador Fávoro que no caso de partidos menores que não atingissem a cláusula de barreira, seria possível sua união com partidos maiores e com espectro ideológico parecido, eis que existe expressa previsão constitucional acerca da fusão de partidos.

Em contraponto, o Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP) defendeu a derrubada do veto, ocasião na qual ponderou que as federações partidárias não subverteriam o princípio em prol da governabilidade, mas permitiria a “sobrevivência de legendas políticas históricas”.

Afirmou o Senador que as federações não cumpririam a mesma lógica das coligações, eis que manteriam a unidade política partidária ao mesmo tempo em que reduziriam o grão partidário para princípios em prol da governabilidade, mantendo a identidade partidária.

De antemão, é de se ver que a fala de ambos os parlamentares parecem, ao menos que inicialmente, serem contrapostas.

O Senador Carlos Fávoro pela vedação às federações partidárias, eis que eventuais partidos que não conseguissem atingir a cláusula de barreira poderiam utilizar instrumento já permitido na legislação eleitoral, qual seja, a fusão. Por outro lado, o Senador Randolfe Rodrigues pela defesa das federações enquanto um instrumento de manutenção desses partidos que, nas palavras do parlamentar, possuiriam identidade programática.

Todavia, em que pese divergentes quanto à criação ou não das federações, ambas as falas partes da mesma premissa, mesmo que não explicitamente: as federações enquanto burla à cláusula de barreira.

É que, analisando especialmente a fala do Senador Randolfe, é de se ver que o grande fundamento pela necessidade de inclusão das federações partidárias no

ordenamento jurídico seria uma maior governabilidade que ela possibilitaria, ao mesmo tempo que permitiria a existência das chamadas “legendas históricas”.

No que tange especificamente quanto à governabilidade, importante registro feito pela Senadora Simone Tebet, defensora da derrubada do veto às federações, com relação ao fato de que as federações partidárias seriam um instrumento de combate ao que chamou de “presidencialismo de coalizão”, ao mesmo tempo que avançaria naquilo que sozinha a cláusula de barreira não conseguiu: unir os partidos políticos em torno de um projeto político-partidário que fosse convergente.

Por esta razão, afirmou a Senadora que as federações partidárias permitiram que partidos com espectros ideológicos parecidos pudessem se unir pelo período de 4 anos, liderados por um único líder, podendo no futuro acabar se fundido.

Nesse sentido, a grande questão que pode ser destacada da fala da senadora Simone é especialmente com relação à premissa de Sua Excelência que, eventualmente, os partidos políticos unidos em torno de federações viriam, posteriormente, a se fundir, o que demonstraria eventual utilidade do instrumento na diminuição dos partidos políticos brasileiros e uma melhor “governabilidade”.

Acerca justamente dessa posterior fusão dos partidos, o Senador Flávio Bolsonaro (PATRIOTA/RJ) defendeu que as federações partidárias não seriam nada mais do que uma tentativa de dar sobrevida a partidos políticos com baixa expressividade nas urnas, o que iria de encontro com a tese da governabilidade que restou estabelecida com a inclusão da cláusula de barreira enquanto forma de diminuição do número de partidos políticos no Brasil.

No cotejo entre as manifestações da Senadora Simone Tebet e do Senador Flávio Bolsonaro dois pontos chamam atenção: ambos falam em governabilidade.

Em primeiro lugar, necessário ponderar que as federações partidárias partem da premissa de que as agremiações são distintas, tanto é que se mantém a personalidade jurídica dos partidos que a compõe.

Por esta razão, a grande questão que é colocada se refere ao fato de que, se os partidos já possuem atualmente identidade programática a ponto de se unirem em federações, por que não se fundem? Aliás, o fato de estarem no mesmo espectro ideológico já não seria suficiente para que os partidos possuíssem essa identidade? Por que esperar 4 anos para ver se lá na frente os partidos irão se fundir?

Especialmente na fala do Senador Randolfe Rodrigues, afirmou Sua Excelência explicitamente a necessidade de aprovação das federações partidárias enquanto instrumento de manutenção no ordenamento jurídico brasileiro das “legendas históricas”, que teriam importância no cenário político brasileiro, mesmo sem qualquer – ou ínfimo – respaldo popular nas urnas.

Ou seja, não se buscava a melhora da governabilidade, tanto é que as federações partidárias permitiriam a manutenção dessas agremiações “nanicas”.

Convém ressaltar neste momento que na hipótese de as federações não serem incorporadas e os partidos não atingissem a cláusula de barreira essas agremiações não deixariam de existir, mas tão-somente não teriam acesso ao fundo partidário, eleitoral ou a tempo de rádio e TV.

Ocorre que, à medida que o Congresso Nacional entende que governabilidade é sinônimo de menos partidos, não se mostra coerente a criação de um instrumento que ao invés de efetivamente diminuir o número de partidos tão-somente permite sua união para fins de aferição da cláusula de desempenho.

Diferentemente, todavia, a cláusula de barreira ao retirar o financiamento público de legendas sem expressividade nas urnas de fato cumpre sua missão na diminuição no número de legendas.

Ademais, necessário ressaltar que neste trabalho não se discute eventualmente se eventual governabilidade é sinônimo de menos partidos, mas sim de que forma o instrumento da federação partidária contribui ou não com esse objetivo – que foi o que deu ensejo à cláusula de barreira.

No que concerne à Sessão Conjunta do Congresso Nacional que procedeu à derrubada do veto, parlamentares fizeram sustentações para ambos os lados, inclusive até mesmo com propostas diversas, como a do Senador Espiridião Amin (PP/SC) que entendia que as federações deveriam ser criadas posteriormente às eleições, de modo que os partidos que não atingissem a cláusula de barreira pudessem unir-se a outros.

Sob todo o contexto ora delineado, observa-se que a questão das federações partidárias influenciou de sobremaneira a forma com a qual os partidos políticos se organizam, mas sem grandes impactos no que concerne ao número de agremiações.

Há aqueles que defendem que as federações serão um instrumento de facilidade para a governabilidade do país, especialmente no que se refere à relação

entre Legislativo e Executivo. Há ainda aqueles que afirmam que as federações tornar-se-ão uma nova espécie de coligações partidárias, enfraquecendo o sistema representativo.

Em que pese a Constituição Federal de 1988 tenha consagrado o princípio da pluralidade partidária com vistas a permitir uma maior participação política da sociedade, especialmente em razão do anseio democrático que se buscou no período militar, é de se ver que o modelo atualmente em vigor constantemente é objeto de críticas.

Especialmente no que se refere ao tema, Carlos Velloso e Walber Agra afirmam importante aspecto no que se refere ao pluripartidarismo, especialmente no que seria a facilidade de criação de novos partidos no país, fazendo que se não representem aspirações ideológicas, mas sim “siglas de aluguel para os candidatos inescrupulosos”. (VELLOSO e AGRA, 2018, p. 160-161).

Nesse sentido, o instrumento da “cláusula de barreira” seria então uma forma de evitar o número excessivo de siglas que muitas vezes têm a finalidade exclusiva de defender interesses pessoais, de modo que um partido político pudesse apenas ser criado quando tivesse amplo apoio na sociedade e representasse determinada corrente política.

Todavia, em que pese as federações partidárias de fato contribuam na união dos partidos políticos que possuam espectros ideológicos parecidos, é de se ver que analisando as discussões travadas no Congresso Nacional, bem como a forma como a referida inovação legislativa restou positivada, tem-se que as federações acabaram sendo mais uma solução para manutenção dos partidos “nanicos” do que de fato uma forma de permitir melhor governabilidade no país.

Especialmente no que concerne à dita governabilidade, Mezzaroba e Ferreira aduzem que o Congresso Nacional já possui mecanismos de agremiação partidária: as federações interpartidárias regimentais, que compõem os blocos parlamentares em número de 3, quais seja, a Maioria, Minoria e o Colégio de Líderes.

Assim, segundos os autores, a eventual diminuição de partidos políticos não terá grande consequência senão a de *“ilusoriamente salvar os pequenos partidos, para serem engolidos pelos partidos maiores na dinâmica posterior do funcionamento da federação”*. Por esta razão, as federações seriam irrelevantes no que concerne ao melhoramento do processo legislativo, especialmente porque o grande número de

partidos não parece ter relevância para governabilidade e estabilidade do funcionamento parlamentar (MEZZARROBA e FERREIRA, 2022, p. 133).

Por sua vez, no que se refere ao pluripartidarismo e sua relação com o fortalecimento da democracia, Lígia Vieira de Sá e Lopes e Patrícia Gasparro Sevilha Greco afirmam que o pluripartidarismo não ganharia em termos democráticos com a proliferação de siglas descompromissas com preceitos partidários, de modo que não importa o número de agremiações, mas sim a sua qualidade representativa.

Por esta razão, as federações encontrariam missão para equalizar o número de siglas a fim de manter uma proporção dita “saudável” entre os segmentos representados, bem como a identidade ideológica que unem os partidos que a compõe.

Todavia, não se deve ter uma visão limitada no que se refere à quantidade de partidos políticos, justamente em razão da necessidade de representação de todos os segmentos sociais, eis que uma atrofiação partidária extrema pode levar a uma diminuição da representatividade em detrimento da governabilidade (SÁ e GRECO, 2022, p. 271-272).

Assim, as federações partidárias, à medida que muitas vezes estão ligadas a interesses partidários, acabam por em certa medida enfraquecer o sistema representativo, eis que vão de encontro à normativa da cláusula de barreira que objetivava justamente a diminuição do número de partidos políticos no país.

Não se olvide que as federações partidárias ao propiciarem a aglutinação de partidos políticos de fato possam contribuir com a dita governabilidade. Ocorre que à medida que os partidos que a compõe mantém sua personalidade jurídica, especialmente sua autonomia administrativa-financeira, eventuais discordâncias internas entre as agremiações que compõe as federações, poderá, no futuro, novamente retornar esses partidos ao *status* anterior, de modo que o objetivo das federações não será atingido.

Por essa razão, por ser uma inovação recente no ordenamento jurídico brasileiro, os impactos das federações partidárias ainda serão sentidos nos próximos anos, especialmente quando finalizados o prazo de 4 anos após as eleições de 2022, quando poderá ser revista as uniões que ocorreram para o pleito deste ano.

Todavia, pode-se adiantar que, ao menos preliminarmente, na forma com a qual delineada no ordenamento jurídico, poucos serão os reflexos positivos das

federações de partidos para o fortalecimento da democracia, mas tão-somente uma forma de manutenção de legendas com baixa representatividade.

## 5. CONCLUSÃO

As federações partidárias trarão diversas mudanças na organização partidária brasileira nos próximos anos, especialmente pelo fato de permitirem a união de partidos políticos em torno de uma agenda partidária convergente, diferenciando-se diametralmente das coligações partidárias, outrora permitidas para as eleições majoritárias.

Ocorre que as razões que levaram à aprovação desse novo instrumento partidário mostraram-se um tanto quanto controversas, especialmente por permitir a manutenção de partidos políticos com baixa expressividade nacional, de modo que eventual intenção de uma diminuição do número de agremiações, cuja exegese se deu a partir da EC n. 97, foi relegada a um segundo plano.

Isso porque, compulsando especialmente os debates que nortearam a derrubada do veto presidencial à inclusão das federações partidárias, pode-se constatar que os parlamentares muitas vezes fundamentaram a necessidade de aprovação das federações enquanto uma forma de manutenção das “legendas históricas”, em razão de sua identidade programática. Ao mesmo tempo, argumentavam que as federações não iriam ao encontro da baliza prevista na EC n. 97, eis que permitiria a união desses partidos políticos em torno de um projeto convergente que poderia, posteriormente, culminar com a fusão dessas agremiações.

Ocorre que, como se verificou, as federações partidárias, à medida que permitem que os partidos cumpram a cláusula de barreira de maneira conjunta, afasta a regra constitucional da barreira, de modo que o acesso ao fundo partidário e eleitoral, bem como ao tempo de TV e rádio, permanece garantido a tais agremiações, eis que elas poderão se utilizar dos partidos maiores, que cumpriram a referida cláusula.

Nada obstante, conforme restou delineado na presente pesquisa que, em que pese não tenha sido a intenção deste trabalho analisar se o número de partidos políticos influencia ou não na governabilidade, fato é que a EC n. 97 buscou de fato diminuir o número de partidos políticos à medida que condicionou a distribuição do fundo partidário e eleitoral a um desempenho mínimo nas eleições para Câmara dos Deputados.

Todavia, analisando os discursos dos parlamentares que defenderam as federações partidárias, vê-se que todos partiram de uma premissa futura, qual seja, a possível união desses partidos após 4 anos enquanto federados.

Porém, conforme se viu, o único resultado imediato das federações é justamente o que a EC n. 97 buscou combater: a manutenção de partidos políticos com baixa expressividade nas urnas.

Assim, constata-se que as federações partidárias não avançam no ideal de uma melhor representatividade democrática, visto que seu objetivo primordial era tão-somente ser uma saída para a possível inviabilidade que recairia sobre os partidos que não atingissem a cláusula de desempenho.

Conclui-se, sob tal viés, que poucos – ou até quase nenhum – serão os reflexos positivos a serem vistos por meio da inclusão das federações partidárias no ordenamento jurídico brasileiro no que tange a uma maior representatividade, ao menos neste momento.

## REFERÊNCIAS

- NOGARA, Cristiane Frello. **A legitimidade dos mandatos políticos sob o enfoque garantista, com a possível adoção do voto facultativo no Brasil**. 1 ed. Florianópolis: Editora Insular, 2021.
- MEZZAROBA, Orides. **Teoria geral do Direito Partidário e eleitoral**. 1. ed. Florianópolis: Editora Qualis, 2018.
- \_\_\_\_\_, **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris, 2003.
- KELSEN, Hans. **A democracia**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- GARCIA-PELAYO, Manuel. **El Estado de Partidos**. Madrid: Alianza, 1986.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- SANTANO, Ana Claudia. **O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado**. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016.
- \_\_\_\_\_, **Do surgimento à constitucionalização dos partidos políticos: uma revisão histórica**. Disponível em <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Resenha\\_v.20\\_n.2.01.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Resenha_v.20_n.2.01.pdf)> Acesso em 10/11/2022.
- PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Hélio (orgs.). **Federação de Partidos – Coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021**. v. 2. Brasília: ABRADep - Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político, 2022.
- VELLOSO, Carlos; AGRA, Walber. **Elementos de Direito Eleitoral**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.
- SILVA, Luis. **A Teoria da Democracia de Partidos e a (in)eficácia da política brasileira de cotas eleitorais de gênero**. Orientador: Orides Mezzaroba. 2022. 87 fls. Trabalho de Conclusão de Curso. Bacharelado em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/233120>> Acesso em 01/11/2022.
- BRITTES, Hed. **Sistema representativo brasileiro: crise e redefinição pelos mecanismos da democracia participativa**. Orientador: Antonio Carlos Wolkmer. 2001. 153 fls. Mestrado em Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/81395>>. Acesso em 10/09/2022.

Lei n. 14.208/2021. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14208.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.208%2C%20DE%2028%20DE%20SETEMBRO%20DE%202021&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%209.096,as%20federa%C3%A7%C3%B5es%20de%20partidos%20pol%C3%ADtic os](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14208.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.208%2C%20DE%2028%20DE%20SETEMBRO%20DE%202021&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%209.096,as%20federa%C3%A7%C3%B5es%20de%20partidos%20pol%C3%ADtic os)> Acesso em 11/11/2022.

GRESTA, Roberta; CARVALHO, Volgane. **Federação de partidos políticos no Brasil: impactos sobre o sistema partidário, contexto latino-americano e desafios para as eleições 2022**. Disponível em < <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/123330/84786>>. Acesso em 10/10/2022.

Sessão do Congresso Nacional – 27/9/2021 – Senado Federal. Disponível em < <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2021/09/acompanhe-ao-vivo-a-sessao-do-congresso-nacional-2013-27-9-2021>> Acesso em 09/10/2022.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1996.

ADEODATO, João Mauricio Leitão. **O problema da legitimidade: no rastro do pensamento de Hannah Arendt**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

KINZO, Maria D'Alva Gil. **Oposição e autoritarismo gênese e trajetória do MDB, 1966-1979**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2019.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1974.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso e direito constitucional**. 13. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2018.