

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
7.620 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REQTE.(S) : **PARTIDO VERDE E OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **PAULO MACHADO GUIMARAES E OUTRO(A/S)**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

DECISÃO:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ELEITORAL. EXTENSÃO DO IMPEDIMENTO À PARTICIPAÇÃO NAS ELEIÇÕES, DESDE O PARTIDO POLÍTICO QUE NÃO ADIMPLIU O DEVER DE PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS, ATÉ OS DEMAIS PARTIDOS POLÍTICOS INTEGRANTES DA MESMA FEDERAÇÃO, NO ÂMBITO DA CIRCUNSCRIÇÃO RESPECTIVA. ART. 2º, § 1º-A, DA RESOLUÇÃO Nº 23.609/2019, INCLUÍDO PELA RESOLUÇÃO Nº 23.675/2021, AMBAS DO TSE. FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS. AUTONOMIA PARTIDÁRIA. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA, *AD REFERENDUM* DO PLENÁRIO DO TRIBUNAL.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta que argui a inconstitucionalidade do artigo 2º, § 1º-A, da Resolução TSE nº 23.609/2019, incluído pela Resolução TSE nº 23.675/2021. Norma que estende o impedimento à participação nas eleições, desde o partido político que

não adimpliu o dever de prestação de contas anuais, até os demais aos demais partidos políticos integrantes da mesma federação, no âmbito da circunscrição respectiva.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. O questionamento central consiste em saber se a extensão do impedimento à participação nas eleições, imposto a determinado partido político, em virtude da suspensão “*da anotação de órgão partidário em decorrência do julgamento de contas anuais como não prestadas*” (art. 2º, § 1º, da Res. TSE nº 23.609/2019), aos demais partidos políticos integrantes da mesma federação, na circunscrição respectiva (art. 2º, § 1º-A, incluído pela Res. TSE nº 23.675/2021), teria violado (i) o princípio constitucional da **autonomia partidária** (art. 17, § 1º, da CRFB); (ii) o fundamento constitucional do **pluralismo político** (art. 1º, V, da CRFB); e (iii) o princípio constitucional da **segurança jurídica** (art. 5º, XXXVI, da CRFB).

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Nos termos do art. 11-A, § 2º, da Lei nº 9.096/95, incluído pela Lei nº 14.208/2021, “*[a]ssegura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação*”.

4. Reconhece-se, contudo, tal como asseverado no julgamento da ADI nº 7.021-MC-Ref/DF, Tribunal Pleno, j. 09/02/2022, p.

17/05/2022, que “a federação partidária, embora assegure a identidade e a autonomia dos partidos que a integram (art. 11-A, § 2º), promove entre eles: (i) uma união estável, ainda que transitória, com durabilidade de no mínimo 4 (quatro) anos (art. 11-A, § 3º, II); (ii) requer afinidade programática, que permita a formulação de estatuto e de um programa comuns à federação (art. 11-A, § 6º, II), e (iii) vincula o funcionamento parlamentar posterior às eleições (art. 11-A, § 1º)”.

5. Nada obstante, empregando a analogia ali aplicada, **o reconhecimento da “união estável” entre os partidos que integram a federação não pode tolher-lhes a reconhecida autonomia, não havendo que se falar no compartilhamento de sanção imposta especificamente a um dos consortes em desfavor dos demais.**

6. Como ocorre em qualquer “união”, para além do âmbito de atuação consorciada — onde opera a lógica da solidariedade, da manifestação coletiva vinculante e indissociável, com o consequente compartilhamento de responsabilidades comuns —, subsiste espaço de atuação particularizada e independente de cada um dos seus integrantes.

7. **No caso das federações, a zona de atuação conjugada é determinada pela Lei, realçando-se a natureza finalística das**

situações legalmente estipuladas. De outra parte, a partir dos **vetores interpretativos** do *princípio democrático*, do *pluralismo político* e da *autonomia partidária*, no âmbito das obrigações legais próprias e individualizadas de cada partido deve-se **privilegiar o locus de manifestação atomizada** da respectiva agremiação. Assim se **potencializam as chances de representatividade de maior feixe de convicções político-ideológicas** referenciadas por determinada legenda em particular.

8. Especificamente em relação ao dever de prestação de contas anuais — *dotado de natureza evidentemente burocrático-administrativa* —, o art. 10 da Resolução TSE nº 23.670/2021, prevê que, no caso das federações, tal obrigação recairá diretamente sobre as agremiações que a compõem, pois “[a] *prestação de contas da federação corresponderá àquela apresentada à Justiça Eleitoral pelos partidos que a integram e em todos os níveis de direção partidária*”. Preservou-se, assim, a obrigação **individual** de cada legenda.

9. Nessa ordem de ideias, *em juízo de cognição sumária*, conclui-se que diante do impedimento à apresentação de candidatura por determinado partido político, em razão do descumprimento da obrigação individual de prestação de contas

anual, **não se identifica previsão legal que impeça que a federação seja representada por candidato filiado aos demais partidos que a integram**, desde que observadas as demais exigências previstas na legislação.

IV. DISPOSITIVO E TESE

10. Medida cautelar deferida, *ad referendum* do plenário, para suspender, com efeitos *ex-nunc*, a eficácia do § 1º-A do art. 2º da Resolução TSE nº 23.609/2019, incluído pela Resolução TSE nº 23.675/2021.

11. Decisão que não enseja reflexos no calendário eleitoral fixado pela Resolução TSE nº 23.738/2024. Assim, as federações devem escolher os respectivos candidatos aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador – *até o prazo final estabelecido para realização das convenções partidárias* –, dentre aqueles já filiados aos partidos habilitados a participar do pleito, observada a anterioridade prévia fixada pelo art. 9º da Lei nº 9.504/95, além dos demais requisitos.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

Síntese da controvérsia

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com liminar, ajuizada pelos Partido Verde (PV), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Cidadania, Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Rede Sustentabilidade (REDE) em face do **art. 2, § 1º-A, da Resolução nº**

ADI 7620 MC / DF

23.609/2019, incluído pela Resolução nº 23.675/2021, ambas do Tribunal Superior Eleitoral.

2. Para melhor compreensão do sentido da norma especificamente impugnada, colaciono o inteiro teor do art. 2º da Resolução TSE nº 23.609/2019, na sua redação atual, com realce para o § 1º-A. Confira-se:

“Art. 2º Poderão participar das eleições:

I - o partido político que, até 6 (seis) meses antes da data do pleito, tenha registrado seu estatuto no TSE e tenha, até a data da convenção, órgão de direção definitivo ou provisório constituído na circunscrição, devidamente anotado no tribunal eleitoral competente, de acordo com o respectivo estatuto partidário (Lei nº 9.504/1997, art. 4º ; Lei nº 9.096/1995, art. 10, § 1º, I e II ; e Res.-TSE nº 23.571/2018, arts. 35 e 43 ; e

II - a federação que, até 6 (seis) meses antes da data do pleito, tenha registrado seu estatuto no TSE e conte, em sua composição, com ao menos um partido político que tenha, até a data da convenção, órgão de direção que atenda ao disposto na segunda parte do inciso I deste artigo. (Lei nº 9.504/1997, art. 6º-A).

§ 1º Transitada em julgado a decisão que, em processo regular no qual assegurada ampla defesa, suspender a anotação do órgão partidário em decorrência do julgamento de contas anuais como não prestadas, o partido político ficará impedido de participar das eleições na circunscrição respectiva, salvo se regularizada a situação até a data da convenção.

§ 1º-A Se a suspensão a que se refere o § 1º deste artigo recair sobre órgão partidário de qualquer dos partidos que integre uma federação, esta ficará impedida de participar das eleições na circunscrição respectiva.” (grifei)

ADI 7620 MC / DF

3. Na petição inicial, as agremiações autoras alegam que o dispositivo impugnado viola o princípio da **autonomia partidária**, encartado no **art. 17, § 1º**, da Constituição da República. Em reforço, invocam o **art. 11-A da Lei nº 9.096/95, incluído pela Lei nº 14.208/2021**, que, ao estabelecer os requisitos necessários para constituição e funcionamento das Federações Partidárias, previu de forma expressa a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes da federação.

4. Por outro lado a legislação em comento nada dispôs sobre a comunicação do impedimento incidente sobre determinado partido político de participar de eleições em determinada circunscrição, em razão da suspensão de anotação do órgão partidário derivada do julgamento de contas anuais como não prestadas (§ 1º do art. 2º da Resolução TSE nº 23.609/2019), a todas as demais agremiações vinculadas a mesma federação (§ 1º-A do art. 2º, incluído pela Resolução TSE nº 23.675/2021). Logo, a resolução atacada teria inserido no ordenamento uma condição restritiva à autonomia partidária, sem previsão legal, o que desbordaria do poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral.

5. Além disso, o dispositivo atacado aporta *“uma compreensão retroativa, incluindo no escopo suspensões de anotação de órgão partidário municipal, estadual e do Distrito Federal anteriores à formação da Federação”* (e-doc. 1, p. 7).

6. De acordo com os requerentes, o dispositivo questionado acarretará consequências eleitorais graves, pois *“nenhuma agremiação integrante poderá lançar candidaturas dentro daquela circunscrição eleitoral, mesmo que não tenha qualquer responsabilidade pela não prestação de contas”*. Nesse sentido, estabeleceria uma inconstitucional *“responsabilidade coletiva e retroativa aos diretórios dos partidos federados por julgamentos que não possuem qualquer relação com a sua esfera jurídica”* (e-doc. 1, p. 7/8).

ADI 7620 MC / DF

7. Invocando os precedentes firmados na ADI nº 7.021-MC-Ref/DF e na ADC nº 31/DF, defendem que *“a autonomia partidária é um direito tanto interno quanto externo às agremiações partidárias, sendo completamente desarrazoada a extensão de responsabilidade em relação às outras agremiações quando nem mesmo as instâncias partidárias superiores sofreram qualquer tipo de responsabilização em decorrência do julgamento das contas como não prestadas”* (e-doc. 1, p. 15).

8. Ademais, sustentaram que *“a normativa impugnada, ao limitar a capacidade de participação das organizações partidárias nas eleições, contribui para a redução da diversidade de opções disponíveis para os eleitores e, conseqüentemente, na representatividade do sistema político”* (e-doc. 1, p. 16). Desse modo, o objeto também impactaria no fundamento do **pluralismo político**, insculpido no **art. 1º, V**, da Lei Maior.

9. Apontaram, ainda, que a norma ora questionada tem o condão de afrontar o princípio da **segurança jurídica**, dado que cria um cenário de incerteza quanto à participação eleitoral, pois *“em muitos municípios, certos partidos integrantes das Federações não têm conhecimento, e muito menos ingerência, sobre as prestações de contas de outros órgãos dos partidos integrantes”* (e-doc. 1, p. 17).

10. Como derradeira ponderação, os requerentes informaram que promoveram iniciativas junto ao TSE para a alteração do dispositivo impugnado. Contudo, referidas sugestões não foram acolhidas no momento de revisão das resoluções e atualmente se encontra pendente de análise a Petição nº 0600064-15-2024.6.00.0000.

11. Em sede cautelar, fundamentaram a plausibilidade jurídica do pedido no próprio teor da exordial, ao passo que o perigo de dano irreparável decorreria do adimplemento do prazo de filiação partidária e

ADI 7620 MC / DF

registro de estatuto dos partidos nos dias 5 e 6 de abril de 2024. Esse risco se estenderia aos demais prazos do calendário eleitoral. Portanto, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/99, pugnaram pela concessão de medida cautelar, sem a oitava da autoridade que exarou o ato.

12. Ao final, formularam os seguintes pedidos:

“a) A concessão de medida cautelar, com efeitos *ex nunc*, nos termos previstos no § 1º do art. 11, da Lei no 9868/99, considerada a exposta excepcional urgência, nos termos previstos no *caput* e § 3º do art. 10 da Lei no 9868/99, ‘sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado’, para suspender a eficácia do §1º-A do art. 2º, da Resolução nº 23.609/19, incluído pela Resolução nº 23.675/21, até o julgamento final desta ação, ou apenas no processo eleitoral do corrente ano de 2024;

b) na eventualidade da adoção de entendimento diverso quanto à concessão da medida cautelar requerida, requer-se a intimação do Presidente do Tribunal Superior Eleitoral para prestar as informações que entender pertinentes, com a subsequente manifestação do Advogado Geral da União e do Procurador Geral da República, cada um no prazo de três dias, confiantes que a cautelar requerida seja concedida, para suspender a eficácia do §1º-A do art. 2º, da Resolução nº 23.609/19, incluído pela Resolução nº 23.675/21, até o julgamento final desta ação, ou apenas no processo eleitoral do corrente ano de 2024;

c) ao final, que este Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade do §1º-A do art. 2º, da Resolução nº 23.609/19, incluído pela Resolução nº 23.675/21, considerando os termos expostos anteriormente, nos quais se demonstrou a direta violação à autonomia partidária, ao pluralismo político e à segurança jurídica”.

ADI 7620 MC / DF

13. Compreendendo indispensável a instrução processual, ainda que sumária, determinei a oitiva do Tribunal Superior Eleitoral, na qualidade de órgão editor do objeto questionado, para que prestasse informações, nos termos do art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 9.868/1999.

14. Em resposta, o TSE encaminhou arrazoado elaborado pela sua Assessoria Consultiva (Assec/TSE). Em síntese, informou-se que o dispositivo impugnado *“busca evidenciar a isonomia entre federações de partidos e partidos políticos não federados, com a compreensão de que uma agremiação com diretório suspenso, em razão de contas anuais julgadas não prestadas, poderá inabilitar a federação a que está vinculada de participar do processo eleitoral na localidade”*. Fazendo remissão ao voto condutor do julgamento que culminou na edição da resolução cujo dispositivo se impugna, observa que *“[n]ão houve divergência quanto ao texto apresentado, de modo que o normativo foi aprovado por unanimidade pelo Plenário do TSE”* (e-doc. 33, p. 5).

Brevemente contextualizada a controvérsia, passo diretamente à análise da medida cautelar.

Análise da medida cautelar

15. Como já relatado, o âmago da controvérsia em análise consiste em saber se é compatível com a Constituição Federal a norma regulamentar editada pelo Tribunal Superior Eleitoral que, em síntese, estabelece uma sistemática de extensão de sanção, fazendo com que o impedimento imposto a determinado partido político, em razão do descumprimento do dever de prestação de contas anuais por algum de seus diretórios, irradie efeitos em relação aos demais partidos políticos integrantes da mesma federação, ensejando a impossibilidade de participação de todo o bloco consorciado em determinado prélio eleitoral, pela falta cometida, individualmente, por apenas um de seus membros.

16. Os argumentos centrais ventilados pelos que defendem a inconstitucionalidade da previsão giram em torno (i) do princípio constitucional da *autonomia partidária*; (ii) do fundamento constitucional do *pluralismo político*; e (iii) do princípio da *segurança jurídica*.

17. De outro lado, como se pode verificar das próprias informações apresentadas pelo TSE, os que defendem a higidez do dispositivo questionado apontam que a *“transferência da pena”*, estendendo-a para além do ente especificamente sancionado, decorreria da **natureza atribuída pelo legislador às Federações Partidárias**, sendo o comando necessário *“para reiterar a noção de que o caráter nacional da federação espraia efeitos em todas as circunscrições, a impor que a atuação da federação no processo eleitoral ocorra de forma unificada”* (e-doc. 33, p. 5).

18. Vê-se, portanto, que o ponto fulcral da controvérsia orbita em torno da adequada compreensão acerca (i) do desenho institucional legalmente outorgado às Federações Partidárias; e (ii) dos reflexos que a sua constituição provoca na autonomia dos partidos políticos que a integram.

19. Principiando pela questão do desenho institucional outorgado às Federações Partidárias, valho-me da contextualização feita, em âmbito doutrinário, pelo e. Ministro Luís Roberto Barroso, que bem aponta os problemas existentes na forma de organização partidário-eleitoral que o legislador pretendeu atenuar a partir da criação do novo instituto. Sua Excelência realçou especialmente (i) a questão da elevada fragmentariedade partidária, observando-se que 30 legendas conseguiram eleger pelo menos um deputado federal nas eleições de 2018; (ii) a crise de representatividade daí decorrente, e acentuada por outras transformações sociais; e (iii) as dificuldades de governabilidade

ADI 7620 MC / DF

inerentes ao modelo tão pulverizado, tornando hercúlea a tarefa de construir consensos mínimos dada a plêiade de atores envolvidos. Em seus palavras:

“A crise de representatividade dos partidos políticos é uma realidade em todo o mundo. Mas, no Brasil, ganha contornos expressivos: o modelo presidencialista, no qual o Presidente da República concentra as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo, precisa assegurar a governabilidade apesar do altíssimo número de partidos políticos representados no Congresso.

Para se ter uma ideia do desafio, basta observar que, nas eleições de 2018, 30 (trinta) partidos conseguiram eleger ao menos um deputado federal, sendo que a maior agremiação ficou com apenas 11% (onze por cento) das cadeiras, enquanto em outras democracias mais estáveis esse percentual chega a 40% (quarenta por cento). Um índice recorrente utilizado pela Ciência Política, que afere o peso relativo de cada bancada eleita, indica que atingimos, naquele pleito, 16 partidos efetivos, o dobro em relação a 1995. O país possui, portanto, um Poder Executivo fortemente centralizado e um Poder Legislativo marcado pela fragmentação.

A melhoria do sistema político aponta a necessidade de ajustes em ambos os poderes. No que diz respeito ao Executivo, tenho defendido uma atenuação do modelo presidencialista brasileiro, com a inclusão de elementos do semipresidencialismo, como uma alternativa para, a um só tempo, distanciar o cargo de Presidente da República do varejo político e permitir que a condução do governo, a cargo de um primeiro-ministro, reflita a dinâmica das forças políticas, sem que eventual destituição carregue o trauma do impeachment.

Quanto ao Poder Legislativo, considero que avançaríamos muito se fosse aprovado o sistema distrital misto, por ser capaz de baratear o custo das eleições, melhorar a representatividade

pela identificação entre o eleitor e o candidato por ele eleito e facilitar a governabilidade. No entanto, ainda que não se tenha aprovado esse modelo, **devem-se reconhecer os esforços recentes do Congresso em buscar induzir a redução do número de partidos. O fim das coligações proporcionais, a previsão da cláusula de desempenho progressiva e critérios mais rigorosos para o apoio à criação de partidos políticos são sinais importantes de que o mundo da política constata os danos da fragmentação partidária para a formação de consensos em favor de um projeto de país.**

A nova aposta do Congresso para aprimorar o sistema político é a chamada federação partidária [...]

(...)

A Lei nº 14.208/2021 introduziu as federações partidárias no ordenamento jurídico por meio de pontuais alterações na Lei dos Partidos Políticos e na Lei das Eleições. Apesar de serem poucos os dispositivos legais, a mudança trazida é substancial.

Em primeiro lugar, o instituto permite que partidos políticos se associem de forma duradoura, mas não definitiva. Um ganho em flexibilidade compatível com a vida contemporânea, em que a rigidez de formas não se justifica por si. **É certo que os partidos políticos seguem, até o momento, como únicas instituições políticas às quais a Constituição atribui legitimidade para lançar candidaturas, acesso a recursos públicos do Fundo Partidário e direito de antena.** No entanto, em razão da autonomia partidária, é legítima a previsão legal de um arranjo que permita às agremiações exercer conjuntamente parte de suas prerrogativas. Ao unificarem estratégias de ação sem que tenham que, de plano, extinguir sua identidade, a fusão e a incorporação podem surgir no horizonte partidário de forma mais natural. Uma transição menos brusca, a ser amadurecida durante a vigência das federações.

Em segundo lugar, a lei previu expressamente que os partidos federados exercerão conjuntamente as prerrogativas

eleitorais. Haverá uma lista única de candidaturas proporcionais da federação, que poderá celebrar coligações majoritárias em iguais condições com os partidos. Há, aqui, um grande desafio a acomodação de interesses regionais. Isso porque a federação é formada por decisão dos diretórios nacionais dos partidos e, uma vez registrada no TSE, produz efeitos uniformes em todas as circunscrições. Portanto, é possível que órgãos estaduais de partidos hoje em lados opostos da política local tenham que sentar-se à mesa para alcançar uma composição eleitoral.

Em terceiro lugar, a federação impõe o funcionamento parlamentar unificado em todas as esferas, por no mínimo quatro anos. Haverá impacto sobre a participação em mesas e comissões, que pode tanto fortalecer legendas menores quanto reduzir o espaço atualmente ocupado pelas maiores. Esse aspecto é indicativo de que a decisão por integrar uma federação, ainda que mirando a sobrevida partidária, envolverá um sincero interesse em traçar um projeto político comum, que ultrapasse a mera disputa por cargos nos órgãos legislativos.”

(BARROSO, Luís Roberto. *Federações de Partidos Políticos no Brasil: atomização partidária e experimentalismo democrático*. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (Coord.) *Federação de partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021*. Brasília: ABRADep, 2022 p. 17-19; grifos acrescentados.)

20. Veja-se, portanto, que o instituto das Federações Partidárias nasce como alternativa construída pelo legislador, que se soma à cláusula de barreira e aos critérios mais rígidos para criação de novos partidos, na tentativa de conferir maior racionalidade e eficiência ao sistema político-eleitoral.

21. Conforme pontuou o e. Ministro Gilmar Mendes, também em âmbito doutrinário, trata-se de instituto que ***não imprime “no nosso sistema político as duas principais externalidades negativas usualmente***

imputadas às coligações proporcionais: (i) distorção na representação proporcional; (ii) e enfraquecimento institucional dos partidos, cujo efeito se fazia sentir inclusive no funcionamento das Casas Legislativas” (MENDES, Gilmar Ferreira; MAIA, Paulo Sávio Nogueira Peixoto. *Federação Partidária: delineamento de sua singularidade entre o passado das coligações proporcionais e a integração analógica com o regime jurídico dos partidos*. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (Coord.) *Federação de partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021*. Brasília: ABRADep, 2022 p. 40).

22. Ainda segundo o decano da Corte, apesar das vantagens da novidade, é preciso observar com “*especial atenção*” as prescrições normativas que remetem a disciplina normativa dos partidos políticos às federações “*para que um excesso de aproximação com o regime dos partidos políticos não atraia dificuldades adicionais à tarefa já hercúlea de se formatar um acordo em que partidos políticos renunciem a parcela de sua autonomia*” (MENDES, Gilmar Ferreira; MAIA, Paulo Sávio Nogueira Peixoto. *Ob cit.* p. 40).

23. *In casu*, ganha especial relevo a observação final feita pelo Ministro Gilmar Mendes, que bem sublinhou a necessidade de, ao se interpretar as normas relativas às federações, não privilegiar exegese que, no afã de uniformizar o regime aplicável entre o novo instituto e aquele incidente sobre os partidos políticos, criar ainda mais dificuldades à obtenção de consenso já difíceis de serem alcançados, sobretudo em função da flexibilização de “*parcela*” da autonomia que ensejam aos partidos políticos.

24. O ponto é de fundamental importância para a controvérsia em análise, porque bem sublinha a tensão existente entre (i) a instituição da federação, de um lado, e (ii) a manutenção da autonomia partidária, de outro.

25. Trata-se de questão cuja sensibilidade animou atuação direta do legislador já por ocasião do desenho legal do novo instituto, prescrevendo-se no **§ 2º do art. 11-A** da Lei nº 9.096/95, incluído pela Lei nº 14.208/2021 que “[a]ssegura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação”.

26. Isso porque, conforme igualmente sublinhou o e. Ministro Gilmar Mendes na passagem doutrinária acima citada, apesar da renúncia à parcela da sua autonomia, essa fundamental e inderrogável característica há que ser preservada, para que não se incorra na externalidade negativa do “*enfraquecimento institucional dos partidos*”. Afinal, como frisou o e. Ministro Roberto Barroso no excerto acadêmico supra citado, “[é] certo que os partidos políticos seguem, até o momento, como únicas instituições políticas às quais a Constituição atribui legitimidade para lançar candidaturas, acesso a recursos públicos do Fundo Partidário e direito de antena”.

27. Em raciocínio convergente com essa posição, ao apreciar a medida cautelar na **ADI 7.021/DF**, o atual presidente da Corte fez uso de metáfora que bem retrata o desenho institucional atribuído pelo legislador às federações, enfatizando que se trata de instituto que não se confunde (i) nem com as *coligações proporcionais*; (ii) nem com a *fusão* ou *incorporação* de partidos. Segundo Sua Excelência, as federações equivaleriam a uma “*união estável*” entre os partidos.

28. A analogia é compartilhada pelo e. Ministro Alexandre de Moraes, que desenvolveu em seu voto o seguinte raciocínio para explicar as particularidades das federações:

“Na prática, o instituto da federação funciona, como bem colocado pelo eminente Relator, como uma espécie de etapa

prévia à fusão e incorporação, um *test drive* do relacionamento entre agremiações com afinidade programática e ideológica, permitindo aos partidos federados um período experimental atuando em conjunto para averiguar a sua compatibilidade antes de se lançarem a uma união mais definitiva.

Portanto, **o ponto essencial que varia na coligação, na federação e na fusão/incorporação é a profundidade dos vínculos firmados entre os partidos que compõem a aliança.** Como já tive a oportunidade de afirmar no TSE durante a sessão administrativa em que estipuladas as balizas do novo instituto, **poderia se dizer que equivalem, respectivamente, ao namoro, noivado e casamento.** Ao contrário da relação mais flexível das coligações – aquele chamado “namoro de carnaval” –, as federações caracterizam-se como um relacionamento muito mais sério e significativo entre os partidos, tal como ocorre em um noivado, uma etapa verdadeiramente compromissada e focada, justamente, numa posterior união mais definitiva – o casamento – que é aquela que ocorre com a fusão ou a incorporação. As federações surgem, desse modo, como um mecanismo intermediário, mas que mostra que o Congresso Nacional vem buscando modelos para aprimorar nosso sistema partidário.”

(ADI nº 7.021-MC-Ref/DF, Tribunal Pleno, j. 09/02/2022, p. 17/05/2022 - inteiro teor do acórdão, p. 105; grifos acrescidos)

29. Em arremate, pontou-se na ementa do referido precedente que *“a federação partidária, embora assegure a identidade e a autonomia dos partidos que a integram (art. 11-A, § 2º), promove entre eles: (i) uma união estável, ainda que transitória, com durabilidade de no mínimo 4 (quatro) anos (art. 11-A, § 3º, II); (ii) requer afinidade programática, que permita a formulação de estatuto e de um programa comuns à federação (art. 11-A, § 6º, II), e (iii) vincula o funcionamento parlamentar posterior às eleições (art. 11-A, § 1º)”*.

ADI 7620 MC / DF

30. Diz-se que o raciocínio é convergente com as ponderações acima sublinhadas porque, ao se utilizar a figura da “*união estável*”, evidencia-se que a constituição do vínculo entre as partes envolvidas, em que pese ensejar a criação de uma nova sociedade, resguarda a autonomia inerente a qualquer indivíduo, que continua a possuir vontade própria. Portanto, para além do âmbito de atuação consorciada — onde opera a lógica da solidariedade, da manifestação coletiva vinculante e indissociável, com o conseqüente compartilhamento de responsabilidades comuns —, **subsiste espaço de atuação particularizada e independente de cada um dos seus integrantes**. Enfatiza-se, portanto, a **preservação da autonomia partidária**.

31. Ainda quanto ao ponto, vale frisar que dentre os paradigmas de controle indicados no bojo da ADI nº 7.021, em ordem a justificar o pleito de inconstitucionalidade da própria ideia das Federações Partidárias, invocava-se precisamente o princípio constitucional da *autonomia partidária*, haurido do art. 17, § 1º da Lei Maior. Nada obstante, por concluir que o modelo inovador mantém hígida essa imprescindível característica, a alegação foi rechaçada.

32. Por bem ilustrar o pensamento externado pelo Colegiado Maior naquela ocasião, valho-me da seguinte passagem do voto da e. Ministra Rosa Weber, que adequadamente ressalva a preservação, em prol dos partidos políticos, do papel de atores protagonistas do sistema político, nada obstante a criação do novo instituto. *In verbis*:

“22. Cediço que os partidos detêm o monopólio da representação política, não permitida a candidatura independente. Consoante assevera José Jairo, *não há, com efeito, representação popular e exercício do poder estatal sem a intermediação partidária* (Gomes, José Jairo. Direito Eleitoral. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 105).

23. **Os partidos asseguram a autenticidade do sistema representativo**, uma vez que os filiados se reúnem em torno de uma ideologia comum para participar do processo democrático e se manifestar na vida política.

Para tanto, a Constituição assegurou aos partidos políticos, no art. 17, a autonomia partidária que repele qualquer possibilidade de controle ideológico do Estado sobre as agremiações.

24. Em decorrência do princípio da autonomia partidária, compete aos partidos políticos a liberdade de criar, como norma de regência, seus estatutos jurídicos, estabelecendo princípios, diretrizes normativas e vetores condicionantes da sua organização e funcionamento.

25. Apesar dessa autonomia, os partidos devem observar as regras regentes do processo eleitoral, amparadas as limitações à autonomia nos princípios que fundamentam o Estado Democrático de Direito, previstos no art. 1º da Constituição.

26. Ao tempo em que garante às agremiações a prevalência de sua vontade para definir sua estrutura organizacional e seu funcionamento interno, o princípio da autonomia partidária também permite a sua reunião com outras legendas para formar uma federação. A escolha de se unir em federação é dos próprios partidos políticos que buscam alianças duradouras após o pleito, como forma de também permitir o funcionamento parlamentar.

27. **Na democracia representativa são os partidos que fazem a articulação entre os cidadãos e as esferas de poder político, mediante o processo de seleção de candidatos a cargos eletivos.**

28. O princípio da autonomia partidária viabiliza aos partidos ter consistência ideológica e programática, já que são canais para expressão dos anseios políticos e reivindicações sociais, assegurando a autenticidade do sistema representativo.

29. Embora a identidade ideológica entre os partidos

ADI 7620 MC / DF

políticos não seja um requisito previsto na lei que instituiu a federação, a necessidade de formulação de um estatuto próprio pressupõe um alinhamento programático entre os partidos que a compõem.

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

Tanto é assim que a afinidade programática entre as agremiações possibilita, outrossim, durante a vigência da federação, a análise de eventual fusão ou incorporação dos partidos integrantes.

30. Nada colhe, portanto, a alegação do requerente de que na federação a transferência de votos entre os partidos ocorre sem observar a vontade efetivamente manifestada pelo eleitor.

31. Não verifico, nesse contexto, violação dos princípios da autonomia partidária e da democracia representativa.”

(ADI nº 7.021-MC-Ref/DF, Tribunal Pleno, j. 09/02/2022, p. 17/05/2022 - inteiro teor do acórdão, p. 134-135; grifos acrescidos)

33. Prosseguindo no enfoque dessa segunda questão, consubstanciada no exame dos reflexos que a constituição de uma federação provoca na autonomia partidária, entendo pertinente resgatar a fundamentalidade que essa característica possui, não apenas para o sistema eleitoral, mas para a própria estrutura do Estado Democrático de Direito, na medida em que se configura como instrumento de blindagem à intervenção estatal, possibilitando a criação de um ambiente institucional — *o partido político* — vocacionado à manifestação livre e desembaraçada da mais variada e multifacetada ordem de ideias sobre como devam ser equacionados os problemas públicos, inerentes à toda comunidade, pelas instâncias governamentais competentes.

34. Vale frisar que, ao viabilizar o adequado funcionamento dos partidos políticos, a autonomia partidária é *condição de possibilidade* não apenas dessas instituições, como também do funcionamento do próprio **regime democrático**, a partir da concretização do fundamento constitucional do **pluralismo político**.

35. Nessa mesma ordem de ideias, pontua Walber de Moura Agra que:

“Os partidos políticos têm autonomia para determinar sua estrutura interna, sua organização e seu funcionamento por intermédio de seu estatuto da sigla, que é a lei que rege a engrenagem dos entes partidários. O funcionamento dos partidos se realiza de acordo com essas disposições internas. Cada partido tem um estatuto com o qual regula o funcionamento dos órgãos internos, estipula o modo de prolação das decisões, as obrigações dos filiados etc. **A restrição às disposições dos partidos são os preceitos constitucionais.**

Ao ensejo de consolidar o princípio democrático, a Constituição Federal de 1988 repeliu a ingerência estatal no âmbito interno dos partidos políticos, de modo a inserir dois vetores inspiradores do seu disciplinamento, a saber: a autonomia e a liberdade de criação. A preocupação do Constituinte objetivou afastar da vida nacional a experiência amarga do período ditatorial, no qual o Estado controlava todos os passos das agremiações partidárias. Nesse diapasão, **José Afonso da Silva aduz que o princípio da autonomia partidária é uma conquista sem precedente, de tal sorte que a lei tem muito pouco a fazer em matéria de estrutura interna, organização e funcionamento dos partidos.** Estes podem estabelecer as regras que quiserem sobre sua organização e funcionamento.

José Joaquim Gomes Canotilho aponta que aos partidos

políticos devem ser asseguradas as liberdades externa e interna. A liberdade externa conduz fundamentalmente à liberdade de fundação dos partidos e à liberdade de atuação partidária, ao passo que a liberdade interna se consubstancia na não ingerência estatal quanto ao controle ideológico-programático das agremiações. Konrad Hesse assevera, nessa esteira de intelecção, que a liberdade dos partidos políticos compreende a liberdade externa, de sorte a protegê-los das intervenções e influências estatais; e a liberdade interna, no que determina que a ordem interna dos partidos políticos deve somente respeito à linha traçada pelos princípios democráticos.

Com a queda da verticalização, que contraria o caráter nacional dos partidos, os estatutos ostentam maior relevo, já que eles são os órgãos que adotam os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em níveis nacional, estadual, distrital ou municipal, deixando que as regras internas estabeleçam normas de disciplina.

Dentro do pluralismo político e da liberdade de expressão de pensamento, que são características do Estado Democrático de Direito, os partidos têm liberdade ideológica. Contudo, alguns princípios constitucionais precisam ser obedecidos, devendo, obrigatoriamente, constar dos programas partidários o respeito irrestrito à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluralismo político e aos direitos fundamentais da pessoa humana.”

(AGRA, Walber de Moura. Manual prático de direito eleitoral. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 111-112; grifos acrescidos)

36. Portanto, a partir dos vetores interpretativos do *princípio democrático*, do *pluralismo político* e da *autonomia partidária*, tem-se que **no caso das federações, a zona de atuação conjugada — na qual se opera a lógica da solidariedade, da manifestação coletiva vinculante e indissociável, com o**

ADI 7620 MC / DF

consequente compartilhamento de responsabilidades entre todos as agremiações que a integram — deve ser determinada pela Lei. Ademais, no âmbito das obrigações legais próprias e individualizadas de cada partido **deve-se privilegiar o locus de manifestação atomizada** da respectiva agremiação. Assim se **potencializam as chances de representatividade de maior feixe de convicções político-ideológicas** referenciadas por determinada legenda em particular.

37. *In casu*, analisando as prescrições estabelecidas pelo **art. 11-A** da Lei nº 9.096/95, **incluído pela Lei nº 14.208/2021**, verifica-se que — *até mesmo em função do propósito almejado, de prover mecanismo capaz de aglutinar legendas que guardam certo grau de afinidade ideológica entre si* — o legislador imprimiu substancial enfoque à **atividade finalística** dos partidos, com vistas a garantir a uniformidade de atuação entre todos os integrantes da federação, tanto no prélio eleitoral, quanto durante todo o período da legislatura subsequente.

38. Não se ocupou de forma mais detida das atividades administrativas ou organizacionais, deixando-se de abordar de maneira pormenorizada os reflexos que a criação da federação ensejaria em tais dimensões do funcionamento partidário. Limitou-se apenas à remissão, à federação, da legislação aplicável aos partidos políticos não federados.

39. Daí porque a doutrina ter dedicado maior preocupação aos reflexos de ordem finalístico-eleitoral — *com impacto na autonomia política* — decorrentes do novo instituto, afirmando que **as autonomias administrativa e financeira foram protegida pela Lei nº 14.208/2021**. Confira-se, no ponto, o pensamento de Ana Marcia dos Santos Melo *et al.*:

“De toda forma, **mesmo federados, partidos políticos poderão preservar o próprio nome, número e quadro de filados**, conforme art. 5º, incisos I, II e III da Resolução nº

23.670/2022, do Tribunal Superior Eleitoral. Nesse sentido, **as diretrizes organizacionais, administrativas e financeiras dos partidos seguem como no momento anterior à federação.** Todavia, como já mencionado, no dia a dia político parlamentar, a bancada contará com os membros das outras agremiações que compõem a federação.

Sendo assim, interpretando a lei de regência, é possível concluir que a preservação da autonomia dos partidos federados, referida no § 2º do art. 11-A da Lei nº 9.096/95, não é plena, pois, se assim fosse, sequer faria sentido a própria constituição de uma federação. No campo político, as decisões do partido-membro ficarão subordinadas à autoridade da federação, ao menos durante o período em que estiver associado. Trata-se de movimento análogo ao que ocorre com o titular de mandato eletivo, cujas decisões ficam sujeitas àquelas do partido que integram, verdadeiro titular do mandato, sob pena de infidelidade.

Observa-se que, nesse esquema de organização, ainda é possível que os partidos políticos conservem, ao menos formalmente, a estrutura identitária que modela sua atuação, com suas regras e regimentos próprios. [...]

(...)

Como se vê, **ainda que a autonomia administrativa seja protegida pela Lei nº 14.208/21**, é possível que a introdução de uma federação faça emergir tensões entre estatutos e diretrizes internas de diferentes partidos. Não há, de acordo com a lei, exigência de compatibilidade ideológica para formação das federações, o que pode permitir a aglutinação de partidos que não possuam as mesmas bases ideológicas.

Os partidos políticos federados também mantêm sua autonomia financeira, de modo que seguem sujeitos, individualmente, às normas eleitorais de prestação de contas e àquelas relacionadas ao Fundo Partidário. Nada impede que um partido repasse parte de seus recursos para outro, com o qual constitui conjuntamente uma federação, exceto nos casos

de destinação vinculada, como é o caso dos recursos do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha (FEFC). Vale salientar que a autonomia financeira de um partido político não é ilimitada, de modo que permanece vedado o recebimento de recursos financeiros de entidades estrangeiras, pessoas jurídicas em geral e outras fontes vedadas pela legislação (vide art. 12, da Resolução nº 23.604/19), **exigindo-se a regular prestação de contas do partido, mensal ou anual, na forma do art. 17, incisos II e III, da Constituição Federal de 1988.**

No que tange ao controle e às contas das federações partidárias, observa-se que **cada um dos partidos constituintes deverá apresentar, isoladamente, a sua prestação de contas.** O Tribunal Superior Eleitoral verificará a **regularidade das contas por partido**, sendo a desaprovação das contas de um deles suficiente, em princípio, para que toda a federação tenha as contas reprovadas e sofra consequências jurídicas. Por fim, caso o partido político suporte determinada despesa em virtude de sua atuação no âmbito da federação, esse gasto deverá constar na prestação de contas do próprio partido, nos termos do art. 10, da Resolução 23.610/21, do Tribunal Superior Eleitoral. (MELLO, Ana Marcia dos Santos, *et al.* *Aplicação do preceito democrático às federações partidárias: tensões entre a autonomia política da federação, a autonomia administrativa dos partidos e o princípio constitucional*. In.: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (Coord.) *Federação de partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021*. Brasília: ABRADep, 2022 p. 162-163; grifos acrescidos.)”

40. Como bem frisaram os autores, reforça a ideia de preservação das autonomias *administrativa* e *financeira* dos partidos políticos organizados em federação a prescrição contida no **art. 5º da Resolução TSE nº 23.670/2021**, voltada a disciplinar, em âmbito infralegal exatamente o funcionamento das federações partidárias. Confira-se:

ADI 7620 MC / DF

“Art. 5º O disposto no art. 4º **não afeta a identidade e a autonomia dos partidos integrantes da federação, os quais conservarão** (Constituição, art. 17 , e Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, § 2º):

I - **seu nome, sigla e número próprios**, inexistindo atribuição de número à federação;

II - **seu quadro de filiados**;

III - **o direito 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 a veiculação de propaganda partidária, na forma da lei.

IV - **o dever de prestar contas**; e

V - **a responsabilidade pelos recolhimentos e sanções** que lhes sejam imputados por decisão judicial.”

41. Como se vê, para além da **conservação do próprio nome, sigla, número e quadro de filiados**, a atestar a manutenção de sua *identidade*, os partidos políticos continuam com a **obrigação particular e individualizada de prestação das contas** respectivas, não havendo que se falar em contas prestadas diretamente pela própria federação (art. 5º, IV). Logo, a responsabilidade pelas sanções que lhe sejam imputadas devem recair também diretamente sobre si — *ou seja, não sobre a federação* (art. 5º, V).

42. Ainda sobre o dever de prestação de contas anuais — *dotado de natureza evidentemente burocrático-administrativa* —, reforçando a natureza atomizada dessa obrigação, o **art. 10 da Resolução TSE nº 23.670/2021**, prevê que, no caso das federações, o ônus recairá diretamente sobre as agremiações que a compõem, pois “[a] **prestação de contas da federação corresponderá àquela apresentada à Justiça Eleitoral pelos partidos que a integram e em todos os níveis de direção partidária**”. Eis o teor do referido dispositivo:

“Art. 10. A manutenção e o funcionamento da federação serão custeados pelos partidos políticos que a compõem, cabendo ao estatuto dispor a respeito.

§ 1º É lícito aos partidos realizar gastos em prol da federação com recursos do Fundo Partidário na manutenção e no funcionamento da federação, desde que não integrem parcela cuja aplicação é vinculada por lei.

§ 2º **A prestação de contas da federação corresponderá àquela apresentada à Justiça Eleitoral pelos partidos que a integram e em todos os níveis de direção partidária.**

§ 3º **A regularidade dos gastos em prol da federação será verificada na respectiva prestação de contas do partido político que realizou o gasto.”** (realcei)

43. Portanto, na esteira do que asseverado pelos autores, **“cada um dos partidos constituintes deverá apresentar, isoladamente, a sua prestação de contas”,** e o TSE **“verificará a regularidade das contas por partido”**. Preservou-se, assim, a obrigação **individual** de cada legenda.

44. Ademais, a reforçar o caráter individual e atomizado, em regra, das obrigações imputadas a partidos políticos, vale rememorar que **mesmo no âmbito interno do próprio partido, o descumprimento de obrigação por um de seus órgãos não gera efeitos negativos para os demais**. É o que dispõe o **art. 15-A da Lei nº 9.096/95**, com a redação dada Lei nº 12.034/2009. Trata-se de dispositivo que já teve sua constitucionalidade atestada pelo Tribunal, no bojo da **ADC nº 31/DF**, Rel. Min. Dias Toffoli. Eis a ementa do referido precedente:

“EMENTA Ação declaratória de constitucionalidade. Artigo 15-A da Lei nº 9.096/95, com redação dada pela Lei nº 12.034/2009. Controvérsia judicial relevante caracterizada pela existência de decisões judiciais contraditórias e pelo estado de

insegurança jurídica. **Regra legal que prevê a responsabilidade exclusiva do órgão partidário nacional, estadual ou municipal que, individualmente, der causa a descumprimento de obrigação, a violação de direito, ou a dano a outrem.** Caráter nacional dos partidos políticos. **Princípio da autonomia político-partidária. Autonomias administrativa, financeira, funcional e operacional.** Capacidade jurídica e judiciária. Incompatibilidade entre o texto constitucional e o dispositivo objeto da ação não verificada. Natureza peculiar e regime jurídico especial e diferenciado das agremiações partidárias. Organizações de padrão multinível. Vício de inconstitucionalidade inexistente. Opção válida do legislador. Autocontenção judicial. Pedido procedente.

1. Desde o julgamento da ADC nº 1/DF (Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ de 16/6/95), o Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de exigir, para a caracterização de uma controvérsia judicial revelante, antagonismo interpretativo em proporção que gere um estado de insegurança jurídica apto a abalar a presunção de constitucionalidade imanente aos atos legislativos, sem o qual a ação declaratória se converteria em inadmissível instrumento de consulta sobre a validade constitucional de determinada lei ou ato normativo (v.g., ADC nº 23-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/16 e ADC nº 8-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 4/4/03). Na espécie, os autores apresentaram decisões judiciais de primeira e segunda instâncias, bem como acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Superior do Trabalho nos quais se aplica ou se afasta integralmente o dispositivo legal objeto da presente ação declaratória, a depender da Justiça competente para apreciação do feito.

2. **A regra de responsabilização exclusiva do diretório partidário que, direta e individualmente, contrair obrigação, violar direito, ou, por qualquer modo, causar dano a outrem não ofende o caráter nacional dos partidos políticos,**

decorrendo logicamente do princípio da autonomia político-partidária e do princípio federativo, com os quais aquela determinação convive harmoniosamente. Trata-se, assim, de opção razoável e proporcional do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder Judiciário autocontenção e a devida deferência à escolha levada a cabo pelo Congresso Nacional pela via democrática.

3. Pedido procedente.”

(ADC nº 31/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 22/09/2021, p. 15/02/2022; grifos acrescidos)

45. Diante de tal contexto, *em juízo de cognição sumária*, com a vênua daqueles que nutrem compreensão em sentido diverso, **não vejo como estender o impedimento à apresentação de candidatura, que recaia sobre determinado partido político em razão do descumprimento da sua obrigação individual de prestação de contas anual, aos demais partidos com ele federados.**

46. Isso porque, em consonância com a preservação da autonomia *administrativa* dos partidos federados, **não se identifica previsão legal que impeça que a federação seja representada por candidato filiado aos demais partidos que a integram**, desde que observadas as demais exigências previstas na legislação.

47. Trata-se, a meu sentir, de exegese que melhor compatibiliza o desenho institucional conferido pelo legislador ordinário às federações com o princípio constitucional da autonomia partidária, em ordem a evitar que se verifique, no caso, a externalidade negativa do *“enfraquecimento institucional dos partidos”*, conforme apontado pelo e. Ministro Gilmar Mendes.

48. Para além da autonomia, a compreensão sufragada tem ainda a vantagem axiológica de favorecer a concretização do **pluralismo**

político e, por consequência, do **princípio democrático**. Quanto ao ponto, não se pode olvidar, outrossim, o relevante papel que desempenham as federações na **preservação dos partidos menores**, que podem se associar na tentativa de superar a cláusula de desempenho estabelecida, figurando, nessa medida, como importante instrumento de preservação de espaços de representação de grupos minoritários da população.

49. Realçando essa externalidade positiva das federações, colaciono os seguintes excertos dos votos proferidos no âmbito da multicitada ADI nº 7.021-MC-Ref/DF:

Voto do Min. Roberto Barroso

“O instituto também permite que partidos menores, com identidade política e programática, se associem, de modo provisório, mas estável, para melhorar seu desempenho nas eleições. Caso a associação provisória funcione bem, é possível, ainda, que tais partidos, em momento posterior, optem por uma fusão. **Com isso, aumentam-se suas chances nas eleições, evita-se a perda de representatividade das minorias que os apoiam** e cria-se um mecanismo pelo qual se poderá, com o tempo, viabilizar uma fusão partidária” [inteiro teor do acórdão, p. 34; grifos acrescentados]

Voto do Min. Alexandre de Moraes

“Considero, a bem da verdade, que a lei impugnada efetivamente consolida a garantia constitucional de autonomia dos partidos políticos, uma vez que **coloca à disposição das agremiações mais uma opção legal de organização partidária – notadamente em prol de siglas menores e de minorias políticas** – como estratégia não só para melhorar o desempenho nas disputas eleitorais, mas para a realização de objetivos políticos comuns durante o exercício dos mandatos políticos para os quais seja eleito.

A motivação por trás da criação do instituto, aliás, veio

em socorro de partidos menores para minimizar os efeitos das já mencionadas “cláusulas de desempenho”, criadas pela EC 97/2017 com o objetivo de reduzir o número de partidos com pouca representação na Câmara dos Deputados, característica que torna o sistema político fragmentado e de difícil coordenação.

Trata-se de uma restrição de acesso aos recursos do fundo partidário e ao horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão, condicionando-os ao alcance de 2% dos votos válidos nas disputas proporcionais (no caso dos deputados federais, distribuídos por ao menos nove estados). As exigências ainda aumentarão nos pleitos seguintes até superarem o patamar de 3% dos votos nas eleições de 2030.

Como se sabe, no último pleito municipal, 14 partidos não conseguiram atingir o desempenho mínimo exigido, perdendo recursos e comprometendo o desenvolvimento de suas atividades (Fonte: Agência Câmara de Notícias).

Com as federações, permite-se às siglas menores e menos expressivas a união com agremiações maiores para ampliar as possibilidades de alcance da votação mínima necessária, já que se considera, para o cálculo percentual, a soma da votação e representação de todos partidos federados. Isso não prejudica, contudo, a governabilidade e a eficiência da atuação legislativa dentro do Congresso Nacional, já que esses partidos continuarão atuando como uma só agremiação, promovendo a coordenação entre as lideranças políticas” [inteiro teor do acórdão, p. 106/107; grifos acrescidos]

Voto do Min. Luiz Fux

“Para além de preservar a autonomia e a identidade das legendas, aliás, vale ponderar que – **no contexto de vigência de cláusula de desempenho** a partir das eleições de 2022 – **o modelo da federação poderá exsurgir como mecanismo passível de viabilizar a própria existência de partidos minoritários** que, sem perder sua identidade e autonomia,

poderão optar por se aglutinar a outras agremiações com ideologias e programas afins para evitar a perda de sua representatividade. **Sob essa perspectiva, evita-se a perda de representatividade das minorias já sub-representadas na política.**

Além disso, a formação das federações exigirá o diálogo entre agremiações próximas no espectro político, estimulando a união e, em última instância, a fusão dos partidos – mediante decisão pensada e amadurecida graças ao período de experimentação propiciado pelo vínculo da federação.

Todos esses aspectos têm potencial para se traduzir no estabelecimento de bases programáticas-ideológicas mais claras para a população, **o que torna a figura das federações um interessante mecanismo para conciliar o desígnio constitucional do pluripartidarismo com os efeitos adversos da fragmentação partidária**, realidade inevitável no modelo vigente até então. " [inteiro teor do acórdão, p. 204; grifos acrescidos]

50. Observo, por fim, **ainda sob a perspectiva pragmática**, atento às consequências práticas do dispositivo impugnado, que não se pode olvidar que a aplicação da referida norma enseja a extensão do impedimento aos demais partidos federados também nas situações em que o descumprimento do dever de prestar contas anuais tenha ocorrido em *momento anterior à criação da federação*, agudizando substancialmente o ônus já elevado — *considerando o caráter nacional das federações* — de identificar a situação dos diretórios de cada um dos demais partidos federados, nos **5.568 municípios do país**.

51. Trata-se de situação que, pelo menos em enfoque inicial, afigura-se capaz de configurar ofensa à **segurança jurídica**, dado o alto grau de **incerteza** diante da dificuldade de obtenção de informações de forma adequada.

52. Portanto, considerando [a] a diretriz legal que aponta para a preservação da autonomia administrativa e financeira dos partidos federados; [b] reforçada pela regulamentação infralegal dos demais aspectos inerentes ao funcionamento das federações, aí incluída a preservação da obrigação individual de prestação de contas por cada legenda que integra a federação; [c] em sentido alinhado aos vetores constitucionais que apontam para a interpretação restritiva das hipóteses legais de atuação integrada pelas agremiações federadas; [d] ponderando, por fim, os efeitos pragmáticos positivos que essa compreensão enseja; **concluo, em *exame preambular*, pela aparente inconstitucionalidade do § 1º-A, do art. 2º da Resolução TSE nº 23.609/2019, incluído pela Resolução TSE nº 23.675/2021.**

53. Registro, por fim, que a presente decisão **não enseja reflexos no calendário eleitoral fixado pela Resolução TSE nº 23.738/2024.** Assim, as federações devem escolher os respectivos candidatos aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador – *até o prazo final estabelecido para realização das convenções partidárias* –, dentre aqueles já filiados aos partidos habilitados a participar do pleito, observada a anterioridade prévia fixada pelo art. 9º da Lei nº 9.504/95, além dos demais requisitos.

Dispositivo

54. Ante o exposto, **defiro a medida cautelar, *ad referendum* do plenário, para suspender, com efeitos *ex nunc*, a eficácia do § 1º-A do art. 2º da Resolução TSE nº 23.609/2019, incluído pela Resolução TSE nº 23.675/2021.**

55. Renovo o registro de que a presente decisão não enseja reflexos no calendário eleitoral fixado pela Resolução TSE nº 23.738/2024.

ADI 7620 MC / DF

Assim, as federações devem escolher os respectivos candidatos aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador – *até o prazo final estabelecido para realização das convenções partidárias* –, dentre aqueles já filiados aos partidos habilitados a participar do pleito, observada a anterioridade prévia fixada pelo art. 9º da Lei nº 9.504/95, além dos demais requisitos.

56. Nos termos do art. 21, inc. V e § 5º do RISTF, com a redação conferida pela Emenda Regimental nº 58, de 2022, **inclua-se o feito em pauta para julgamento colegiado do referendo da medida cautelar em Plenário Virtual.**

57. Por fim, com vistas à adequada instrução do feito, uma vez já prestadas as informações pela autoridade responsável pela edição do ato impugnado (nos termos do art. 6º da Lei nº 9.868/99), **dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, para que cada qual se manifeste, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias** (art. 8º da Lei nº 9.868/99).

Publique-se.

Intimem-se.

Brasília, 3 de julho de 2024.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Relator