



## TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Informação ASEP nº 59/2021

Referência: SEI nº 2021.00.000009292-4

Assunto: Regulamentação das federações partidárias (Lei nº 14.208/2021)

Senhora Secretária-Geral,

Tendo em vista a publicação da Lei nº 14.208/2021, que instituiu as federações de partidos políticos, e atendendo a determinação Presidência, esta Assessoria Especial iniciou os estudos voltados à preparação de texto-base para a regulamentação das federações partidárias.

De início, procedeu-se a uma análise do impacto das disposições legais aprovadas (art. 11-A da Lei nº 9.096/95 e art. 6º-A da Lei nº 9.504/97) sobre a normatização do processo eleitoral. Constatou-se que:

- (i) não houve alteração constitucional, sendo a federação criada como instituto legal, que, portanto, deve ser conciliado com os princípios e regras que lhe são superiores, em especial aqueles extraídos do art. 17 da Constituição;
- (ii) não foi explicitamente indicada a forma jurídica a ser adotada pelas federações, mas foi indicada a necessidade de ser aprovada por "resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação" e, posteriormente, levada a registro perante o TSE;
- (iii) foram elencados requisitos para o encaminhamento do registro da federação ao TSE, dentre os quais a apresentação de estatuto e programa comuns e a eleição de órgão de direção nacional, nada se dispondo sobre órgãos de nível inferior;
- (iv) limitou-se a constituição das federações à "data final do período de realização das convenções partidárias";
- (v) foi previsto que os partidos políticos que formarem a federação conservam sua identidade e sua autonomia, cabendo observar que a lei não indicou que seria atribuído número ou legenda à federação;
- (vi) não obstante, previu-se a atuação da federação "como se fosse" uma única agremiação partidária, especialmente para fins de funcionamento parlamentar e fidelidade partidária;

(vii) estipulou-se que esse funcionamento unificado deva perdurar por ao menos 4 anos desde o ingresso do partido na federação, havendo sanções em caso de desvinculação precoce: vedação de ingressar em nova federação, de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, de utilizar o fundo partidário;

(viii) afirmou-se que as federações se sujeitam às mesmas regras "que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições", em especial no que diz respeito "à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes"; e

(ix) não foi prevista regra relativa à destinação do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, tampouco relativa à prestação de contas.

Levantados desses tópicos, constatou-se que a regulamentação do TSE poderia contribuir para uma melhor definição do instituto.

De fato, embora não haja dúvidas de que a federação envolve a celebração de um acordo para fortalecimento de legendas que, tal como se anuncia, aproximam-se ideologicamente, a lei não sistematizou a forma pela qual esse acordo deveria ser concretizado. Sobretudo, colocou como desafio conciliar os efeitos da federação com a preservação da identidade e da autonomia partidárias - que, além de expressamente referidas na nova lei, são previstas constitucionalmente.

Diante das questões surgidas, foram ouvidos representantes da AGEL, da STI, da SJD, da ASEPA e da ASSEC, a fim de coletar informações técnicas relativas à implementação da federação partidária, com indicação de requisitos a serem atendidos caso fosse dado um contorno mais ou menos formal à nova entidade. Já neste momento, esta Assessoria Especial foi alertada para os vários problemas que poderiam advir em caso de aproximação extrema da federação à estrutura e ao regramento próprios aos partidos políticos.

Entre outros, foram apontados o risco de ingerência em atribuições dos Cartórios de Registro Civil e da Receita Federal caso imposto o tratamento idêntico da federação a partido político, a impossibilidade de conciliar a atribuição de um número da federação com números dos partidos políticos (medida, ainda, questionável do ponto de vista da informação ao eleitor e da isonomia entre os concorrentes) e os embaraços burocráticos e a duplicação de gastos relacionados a uma possível exigência de constituição de órgãos federativos em todas as circunscrições. Observou-se, ainda, que não foi alterada a posição de partidos políticos como destinatários do Fundo Partidário e como responsáveis pela distribuição do FEFC. Assim, as unidades técnicas foram uníssonas em recomendar que a regulamentação em elaboração se orientasse pela máxima preservação das resoluções do TSE já vigentes em matéria partidária e eleitoral.

Esse consenso técnico, juntamente com o levantamento preliminar de questões elaborado pela ASEP, foi apresentado, conforme orientação da Presidência, aos gabinetes dos Ministros, em reunião ocorrida no dia 08.10.2021. Após a manifestação de todos os juízes e assessores presentes, e feitos esclarecimentos pelos representantes das unidades técnicas, consolidou-se a compreensão de que, considerados os limites da função regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral e o princípio da autonomia partidária, cabia balizar a regulamentação das federações pelo reconhecimento de uma **amplitude moderada dos efeitos da federação**. Por essa interpretação: (i) reconhece-se que a federação foi criada com a finalidade precípua de permitir a partidos políticos congregarem votos e representantes com vistas a atingir a cláusula de desempenho criada pela EC nº 97/2017, havendo ainda a previsão, no modelo legal proposto, de atuação unificada no processo eleitoral; (ii) refuta-se, todavia, que possa a federação ser tratada como uma "fusão informal", uma vez que dela não resulta formação de novo partido político e que este segue, no ordenamento jurídico brasileiro, como ente constitucional ao qual se atribui direitos e deveres impassíveis de delegação.

Com base nessas diretrizes, formulou-se texto-base de resolução da matéria, que foi submetido ainda em caráter preparatório aos representantes dos gabinetes dos Ministros que têm atuado na interlocução com a Presidência. Feitos ajustes sugeridos, consolidou-se a proposta de regulamentação, que segue em anexo.

Os pontos centrais do texto são:

- (i) indicação de que a federação é previamente constituída sob a forma de associação civil e, após obter o CNPJ respectivo, deve promover seu registro junto ao TSE;
- (ii) previsão do procedimento de Registro de Federação Partidária (RFP), com atuação em classe própria;
- (iii) previsão da anotação da composição da federação e de seu órgão de direção nacional no Sistema de Gestão de Informações Partidárias - SGIP;
- (iv) consideração da soma de votos e da representação dos partidos federados, para fins de aferição da cláusula de desempenho prevista no §3º do art. 17 da Constituição e no art. 3º da EC nº 97/2017, com efeitos a partir da legislatura seguinte ao deferimento do registro da federação (exemplo, legislatura de 2023-2026), evitando-se assim indireta retroação dos efeitos da federação sobre a distribuição de recursos calculada com base na eleição geral anterior (exemplo, legislatura de 2019-2022);
- (v) explicitação de que a identidade e a autonomia dos partidos federados abrange: 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, na forma da lei; IV - o dever de prestar contas; e V - a responsabilidade pelos recolhimentos e sanções que lhe sejam imputados por decisão judicial;
- (vi) vigência por prazo indeterminado, observando-se a exigência de permanência dos partidos por no mínimo 4 anos, sob pena de incidência das sanções legais previstas, as quais ficam afastadas se o fim da federação decorrer de fusão entre os partidos que a compõem;
- (vii) procedimento para extinção ou alteração da composição e das regras estatutárias;

- (viii) consequências da extinção da federação, inclusive para fins de novo cálculo para a distribuição do Fundo Partidário conforme a cláusula de desempenho em vigor;
- (ix) previsão do credenciamento de delegados pelo diretório nacional;
- (x) indicação da não obrigatoriedade de constituição de órgãos de direção estadual, distrital ou municipal, facultando-se porém, caso constituídos, sua anotação no SGIP e o credenciamento de delegados;
- (xi) indicação de que a manutenção e o funcionamento da federação serão custeados pelos partidos políticos que a compõem, os quais poderão utilizar, para tal fim, recursos disponíveis do Fundo Partidário, e deverão incluir em sua prestação de contas os gastos realizados em favor da federação;
- (xii) esclarecimento da natureza interna corporis das controvérsias entre os partidos políticos sobre o funcionamento da federação, com competência da justiça comum para dirimi-las, ressalvadas as questões, de competência da Justiça Eleitoral, que impactem diretamente no processo eleitoral; e
- (xii) remissão às instruções do TSE que regulam as eleições, no que diz respeito à aplicação, à federação, das "normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, inclusive no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes".

São esses os pontos que, no momento, pareceram de essencial regulamentação para viabilizar o registro, funcionamento e atuação eleitoral das federações, não se descartando que, após a concreta experiência com o instituto, novos estudos sejam conduzidos com o objetivo de detalhar regras e promover ajustes.

Cabe, por fim, registrar que a análise jurídica do tema e a elaboração da minuta foram realizadas à luz da legislação vigente, com o objetivo específico de formular proposta técnica de regulamentação do funcionamento das federações pelo TSE. Desse modo, evidentemente não vinculam qualquer decisão do Tribunal a respeito da matéria de fundo. Ademais, o teor da proposta fica sujeito a ajustes que se façam necessários frente a eventuais decisões judiciais sobre o tema, inclusive em eventual controle concentrado de constitucionalidade.

Com essas considerações, **apresenta-se o texto-base da minuta de resolução que disporá sobre a federação de partidos políticos, sugerindo-se, diante da máxima celeridade demandada para a regulamentação da matéria, que seja a proposta remetida aos diretórios nacionais dos partidos políticos, para a apresentação de contribuições.**

É a informação.

---

**ROBERTA MAIA GRESTA**  
**ASSESSORA-CHEFE DA ASSESSORIA ESPECIAL DA PRESIDÊNCIA**



Documento assinado eletronicamente em **19/11/2021, às 15:56**, horário oficial de Brasília, conforme art. 1º, §2º, III, b, da [Lei 11.419/2006](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida em [https://sei.tse.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0&cv=1809740&crc=39912859](https://sei.tse.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&cv=1809740&crc=39912859), informando, caso não preenchido, o código verificador **1809740** e o código CRC **39912859**.

---