



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

MARTHA ROSSO LEONARDI

18/0106791

TRIBUTO E POLÍTICA:
Imunidade Tributária das Federações Partidárias

Brasília/DF

2023

MARTHA ROSSO LEONARDI

**TRIBUTO E POLÍTICA:
Imunidade Tributária das Federações Partidárias**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito básico para conclusão do Curso de Direito.

Orientador: Prof^o. Doutor Tarcísio Vieira de Carvalho Neto

Brasília/DF

2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo, desde que citada a fonte.

MARTHA ROSSO LEONARDI

**TRIBUTO E POLÍTICA:
Imunidade Tributária das Federações Partidárias**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito básico para conclusão do Curso de Direito.

Orientador: Profº. Doutor Tarcísio Vieira de Carvalho Neto

Banca Examinadora:

Tarcísio Vieira de Carvalho Neto – Orientador

Graduado em Direito pela Universidade de Brasília, mestrado em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo, doutorado em Direito do Estado também pela Universidade de São Paulo e pós-doutorado em Democracia e Direitos Humanos no *Ius Gentium Conimbrigae*/Centro de Direitos Humanos (IGC/CDH) de Portugal

Rebeca Drummond de Andrade Müller

Mestre em Direito Tributário e Desenvolvimento Econômico pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Pesquisadora visitante na Universidade Humboldt de Berlim, Alemanha.

Ademar Aparecido da Costa Filho

Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo e Mestrado em Direito pela Universidade de Brasília. Aluno do programa doutorado da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FDUNB).

Brasília/DF

2023

AGRADECIMENTOS

Hoje se encerra uma das fases mais importante da minha vida. É a realização de um grande sonho meu e da minha família. Finalmente, bacharel em Direito pela Universidade de Brasília.

Os últimos 5 (cinco) anos foram, sem dúvidas, anos de muitas dificuldades, de dias mal dormidos, de crises ansiosas e de diversas incertezas sobre como seria o futuro. Hoje, após todo esse período, vejo o quanto todos esses fatores corroboraram para me tornar a pessoa e profissional que sou hoje.

Vencer todos esses obstáculos – e hoje poder estar realizando um sonho – não foi um trabalho solo, mas conjunto. Conjunto dos meus pais, Clóvis Luiz Leonardi e Marcia Rosso, que realizaram o possível [e o impossível] para me verem trilhar o meu caminho e realizar os meus sonhos. À minha mãe, em especial, que sempre foi meu maior apoio e meu colo nos momentos de dificuldades. Ao meu irmão que foi e sempre será meu melhor amigo.

Minha avó, Maria Rosso, também faz parte desta conquista, pois, mesmo de longe, sempre esteve orando por mim. Ao meu padrinho, Rogério Rosso, que [da sua maneira] foi e tem sido um segundo pai para mim. Esteve presente em dias bons, mas também em dias não tão bons assim, me apoiando para que eu pudesse prosseguir. Não poderia deixar de citar minha tia, Mabilia Lessa, que sempre acreditou em mim e no meu potencial e minha prima, Rafaela Lessa Rosso, que me ama incondicionalmente. À minha madrinha, Gerusa, agradeço por ter confiado no meu trabalho e por sempre estar disposta a me ouvir.

Sou muito grata também à vida do meu noivo, Huriel Panobianco, que esteve comigo, me apoiou e entendeu minha ausência, quando necessária. Obrigada por sonhar comigo! Agradeço também à sua família (minha segunda família) que sempre acreditou no meu potencial.

Também fizeram parte desta conquista a minha família do coração, Ábia Marques, Laís Borges, Luiz Fernando Matias e Frâncio da Cunha Alves, que me acolheram e me fizeram sentir amada e cuidada, enquanto meus pais trabalhavam pelo meu futuro à 300 km de distância. Amigos, vocês fizeram com que eu me sentisse em casa e me cuidaram como se fosse de suas famílias. Obrigada por tudo! Sou e sempre serei grata por tanto amor.

Não posso deixar de fora pessoas especiais que conheci, com quem pude trocar experiências profissionais e que, dia após dia, tornaram meu expediente mais feliz. Obrigada por cada momento e pela amizade construída, Rodrigo Von Soshten, João Henrique, Igor

Navarro, Vanessa Rayelli, Roberta, Mateus Langamer, Gabriel Lima, Felipe Vieira, Caio Serpa, Felipe Andrade, Manuella Saback, Gabriela Biângulo, Ana Beatriz Ferreira e Alessandra. Meus dias sempre foram melhores quando vocês estavam neles.

Sou grata também a todos aqueles que me moldaram, me ensinaram, “puxaram a minha orelha” e tiveram paciência comigo. Obrigada por torcerem por mim e pelo meu sucesso. Serei eternamente grata a vocês, Renata, Fernanda Chiaradia, Paula, Bruno, Fábio e, em especial, Rodrigo Vicente, Fernando Faria, Mariana Fernandes e Ricardo Soriano. Vocês foram essenciais para a advogada que hoje está nascendo.

Dou destaque especial [e merecido] ao meu querido professor e orientador, Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, o qual muito admiro por ser um profissional ímpar e um professor exemplar. Obrigada pela pessoa que és e por sempre ter me apoiado, incentivando minhas ideias e, principalmente, acreditando em mim.

Também não posso deixar de destacar meu carinho e gratidão à minha querida Rebeca Müller Drummond de Andrade, que, desde que me conheceu, pegou na minha mão e tem caminhado junto comigo. Obrigada por ser minha parceira e amiga!

Ao Ademar Aparecido da Costa Filho e [novamente] à Rebeca Drummond de Andrade Müller, por terem aceitado o convite para compor a banca examinadora do meu trabalho de conclusão de curso, meu muito obrigada.

Por último [e mais importante], agradeço a Deus, porque até aqui Ele me sustentou. Sei que sem o seu cuidado e a sua proteção, nada seria possível. Obrigada, meu Pai, por estar comigo, por cuidar dos meus caminhos, por nunca ter deixado faltar nada e por colocar pessoas tão incríveis na minha vida.

Brasília, junho de 2023.
MARTHA ROSSO LEONARDI

EPÍGRAFE

“O fim do direito é a paz, o meio de que se serve para consegui-lo é a luta. Enquanto o direito estiver sujeito às ameaças da injustiça – e isso perdurará enquanto o mundo for mundo –, ele não poderá prescindir da luta. A vida do direito é a luta: luta dos povos, dos governos, das classes sociais, dos indivíduos”.

(Rudolf von Ihering)

FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Rt	Rosso Leonardi, Martha Tributo e Política: Imunidade Tributária das Federações Partidárias / Martha Rosso Leonardi; orientador Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. -- Brasília, 2023. 74 p. Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de Brasília, 2023. 1. Federações Partidárias. 2. Imunidade Tributária . 3. Partidos Políticos. 4. Analogia. 5. Representatividade. I. Vieira de Carvalho Neto, Tarcísio , orient. II. Título.
----	---

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

LEONARDI, Martha Rosso. Tributo e Política: Imunidade Tributária das Federações Partidárias / Martha Rosso Leonardi; orientador Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. – Monografia Final de Curso, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília/DF, 2023, 72 p.

RESUMO

O presente trabalho tem como escopo o estudo da (in)aplicabilidade da imunidade tributária ao instituto das federações partidárias. A nova forma de agremiação partidária foi instituída por meio da Lei nº. 14.208/2021, na esteira da proibição das coligações partidárias e em um contexto politicamente atribulado. Sob a perspectiva da democracia, do princípio republicano, do pluralismo partidário e do Estado Democrático de Direito, principalmente, fora analisada a forma de aplicação das imunidades pelo *Poder Constituinte Originário* e o seu caráter quanto à preservação de valores relevantes à sociedade e ao Estado. Nesse viés, foram esmiuçadas as razões de ser da concessão de imunidade aos partidos políticos – aqueles a quem a federação partidária foi equiparada. Feita a análise, foram delineados os aspectos importantes referentes à nova figura política estudada. Durante o trabalho buscou-se estudar a aplicação da imunidade às federações sobre duas óticas predominantes: a primeira, referente à equiparação entre o novel instituto e aquele relativo aos partidos políticos e, a segunda, sob o papel das agremiações partidárias na viabilidade do Estado Democrático de Direito. São analisadas e apresentadas as razões para a concessão [ou não] do referido benefício constitucional e sugerida proposta ao legislador.

PALAVRAS-CHAVE: federações partidárias; imunidade tributária; partidos políticos; analogia; representatividade.

ABSTRACT

This paper aims to study the (in)applicability of tax immunity to the institute of party federation. The new form of party organization was established by Law n°. 14.208/2021, in the wake of the prohibition of tax coalitions and in a politically troubled context. From the perspective of democracy, the republican principle, party pluralism and the Democratic State of Law, mainly, the form of application of immunities by the Original Constituent Power and its character regarding the preservation of values relevant to society and the State were analyzed. In this circumstance, the reasons for granting immunity to political parties - those to whom the party federation was equated - were detailed. After the analysis, the important aspects related to the new political figure studied were outlined. During the work we sought to study the application of immunity to federations from two predominant points of view: first, regarding the equivalence between the new institute and the one related to political parties and, second, under the role of party associations in the viability of the Democratic State of Law. The reasons for the concession [or not] of the constitutional benefit are analyzed and presented, and a proposal to the legislator is suggested.

KEY-WORDS: party federation; tax immunity; political parties; analogy; representativeness.

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF	Constituição Federal
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CTN	Código Tributário Nacional
DC	Democracia Cristã
EUA	Estados Unidos da América
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Ministério Público
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCO	Partido da Causa Operária
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PL	Partido Liberal
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMB	Partido da Mulher Brasileira
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RE	Recurso Extraordinário
RFB	Receita Federal do Brasil

STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribuna Superior Eleitoral
UP	Unidade Popular pelo Socialismo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. O INSTITUTO DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA	15
2.1. Conceituações doutrinárias	16
2.2. Noções propedêuticas a respeito das Imunidades Tributárias	18
2.2.1. Imunidade Tributária como limitação constitucional ao poder de tributar	18
2.2.2. Imunidade Tributária na Constituição Federal de 1988	19
2.3. Preservação de valores relevantes à sociedade e ao Estado	23
2.4. A Imunidade Tributária e os Direitos Fundamentais	25
2.4.1. Direitos Humanos e Fundamentais	25
2.4.2. A Imunidade Tributária como direito fundamental e instrumento de proteção de outros direitos fundamentais	27
3. IMUNIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS	28
3.1. Partidos Políticos no cenário nacional	28
3.2. Imunidade como instrumento de proteção de finalidades à luz do Constituinte Originário	31
4. FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS	35
4.1. Noções propedêuticas	35
4.2. Instituição das Federações Partidárias: projeto legislativo da Lei nº. 14.208/21	35
4.3. Aspectos jurídicos das Federações Partidárias	39
4.4. Precedente do Supremo Tribunal Federal – ADI 7021	44
4.5. Procedimento de criação das federações de partidos e seus efeitos	47
4.6. Funcionamento das Federações Partidárias	48
4.7. Desligamento partidário e dissolução das federações	50
4.8. Federações Partidárias nas eleições de 2022	50
5. A APLICAÇÃO DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA ÀS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS	52
5.1. Federações Partidárias: semelhanças e integração analógica com o regime jurídico dos partidos políticos e a aplicação do princípio da isonomia no âmbito eleitoral	52
5.2. Federações Partidárias como instituto democrático	62
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
7. REFERÊNCIAS	68

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o papel dos partidos políticos foi ímpar na guarda e na proteção da democracia, garantindo o pluralismo político, a representatividade do povo brasileiro, a luta contra governos extremistas e autoritários, apresentando-se como verdadeiros “guardiões da democracia” (LEVITSKY; ZUBLATT, 2018, p. 44).

Por representarem peças fundantes aos desígnios constitucionais, o *Poder Constituinte Originário*, responsável pela Constituição Federal de 1988, conferiu aos partidos políticos imunidade tributária, com o escopo de assegurar sua liberdade política e o exercício pleno de suas prerrogativas.

Ocorre que desde sua promulgação, em 1988, muitas foram as modificações trazidas pela contemporaneidade na sociedade brasileira e mundial, seja no aspecto político, econômico ou tecnológico, o que, por sua vez, acarreta a necessidade de modernização, também, da interpretação à aplicação do texto constitucional.

Foi nesse cenário de mudanças que, em 2021, a Lei nº 14.208/21, a qual alterou a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), instituiu um novo instituto político denominado de “Federações Partidárias”.

As federações partidárias foram criadas na esteira da proibição das antigas coligações para as eleições proporcionais pela Emenda Constitucional 97, de 2017, a fim de que os vícios presentes naquelas instituições fossem sanados no novel instituto, que, agora, requer duração mínima de união, estatuto conjunto, união programática e alinhamento de conteúdo. A federação, de acordo com legislação que a rege, funcionará durante os 4 (quatro) de legislatura, como se partido fosse.

Nesse cenário, o presente estudo aborda a aplicabilidade de imunidade tributária às federações partidárias, tal qual ocorre com os partidos políticos. A pesquisa é realizada sob 2 (dois) enfoques distintos: (i) à luz do princípio da isonomia; e (ii) à luz das prerrogativas das federações para a garantia e concretização das bases do Estado Democrático de Direito.

O presente trabalho foi dividido em 4 (quatro) capítulos principais de desenvolvimento. O primeiro é destinado à compreensão do instituto da imunidade tributária à luz da Constituição Federal e da doutrina sobre o tema, buscando entender suas razões de existência e como foi disposta na Constituição.

O segundo capítulo, doutro modo, tem como enfoque o estudo isolado da imunidade aplicada aos partidos políticos pelo *Poder Constituinte Originário*. Nesse tópico serão

abordados os motivos da aplicação da imunidade às greis, rememorando as discussões na Assembleia Constituinte e a doutrina sobre o assunto.

Em sequência, tem-se como protagonista o novo instituto das “federações partidárias”. Serão abarcadas noções gerais sobre a nova organização política, incluindo sua conceituação, os bastidores do contexto em que foi criada, regras e obrigações, bem como deveres e funcionamento.

O último capítulo do desenvolvimento é destinado ao estudo da aplicação analógica da imunidade tributária às federações partidárias sob 2 (dois) aspectos: (i) as semelhanças e a integração com o regime jurídico dos partidos políticos; e (ii) a federação como instituto democrático.

O presente tema foi pensado em um contexto de conturbação política pós-eleições 2022, momento em que muito se discutiu acerca da revitalização da democracia e de caminhos para sustentá-la¹. Não é novidade que a representatividade do povo é um pilar basilar do regime democrático e a federação partidária, como apresentada, tem forte capacidade de corroborar para a sustentabilidade de uma democracia representativa.

Nessa linha, o presente estudo se propõe a observar, em uma análise puramente dogmática, a aplicabilidade da imunidade tributária também às federações, à luz principiológica da igualdade. Ao final, serão apresentadas conclusões.

2. O INSTITUTO DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA

Inegavelmente, a exigência de tributos é um dos mais antigos institutos existentes. Várias são as histórias contadas que relembram os tempos do Império Romano, ou, da Idade Média – momentos marcantes nos quais os Estados utilizavam das exações recolhidas para fortalecer seus exércitos, financiar suas guerras e conquistar territórios, haja vista que o domínio de muitas terras conotava poder de quem o detinha (BACIL, HOLZKAMP, 2015).

Mas, para toda regra, sempre haverá uma exceção. A obra clássica de Sílvio Meira, *Direito Tributário Romano*, demonstra que desde os primórdios – quando da exigência de tributos –, alguns escolhidos na sociedade detinham o benefício da desoneração do pagamento

¹ “Mesmo brasileiros convencidos do poder da democracia andam insatisfeitos com os rumos da ainda jovem democracia brasileira. E não é para menos. Ela precisa, sim, de revitalização – e esta é a principal tarefa a que os brasileiros precisam se dedicar nos próximos anos, pois uma democracia sólida é a base sobre a qual poderemos crescer em todos os outros aspectos como sociedade”. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2022/desejos/revitalizar-a-democracia/>. Acesso em: 16/06/2023 às 15h58.

das exações (MEIRA, 1978). O que se alterou no decorrer da história diz respeito, somente, a quais critérios dariam direito ao que hoje chamamos de *imunidade à cobrança de tributos*.

No Império Romano, por exemplo, havia a chamada *immunitas*, que fora um instrumento usado à época para liberar “certas pessoas e situações do pagamento dos tributos exigidos na sustentação do Estado”, remontando cenários não desconhecidos e nem distantes da contemporaneidade, tais quais a imunidade aos templos religiosos e aos bens públicos (COSTA, 2015, p. 32).

Não se olvida que “no passado a exoneração tributária nem sempre esteve ligada à ausência de capacidade contributiva ou ao especial papel social desempenhado pelos sujeitos por ela beneficiados”, como hoje se apresenta (COSTA, 2015, p. 32). Othon Sidou ensina que, no período medieval, a tributação era “extremamente onerosa, arbitrária e exigida dos vassalos no exclusivo interesse do suserano”. Naquele período histórico, eram os mais abonados que detinham o benefício da imunidade, significando uma posição distinta e privilegiada dos mais nobres diante do monarca (SIDOU, 1978, pp. 29 e 31).

A Carta Magna do ano de 1215 foi um exemplo. O documento assinado pelo Rei João da Inglaterra – comumente chamado de “João Sem Terra” –, previa plenos direitos aos “homens livres” daquele país, dentre eles o não confisco de tributos. Os homens livres daquela época eram aqueles pertencentes à nobreza e possuidores de títulos e de terras.

Na França, séculos depois, a situação não era distinta. No século XVIII, somente as pessoas mais pobres eram alvos de cobrança de impostos, dos mais ricos não os eram exigidos, porquanto “não admitiam que tivessem que pagar impostos como a gente comum” (COSTA, 2015, p.32).

Contemporaneamente, no entanto, o instituto da imunidade tributária não atua da mesma forma. Os cenários são outros e os objetivos também, como estudar-se-á.

2.1 Conceituações doutrinárias

Como mencionado, o instituto da imunidade tributária não é contemporâneo, ocupando desde sempre um espaço na sociedade. Ao longo do tempo várias foram as conceituações dirigidas a ele, mas hoje, “o conceito de imunidade tributária ainda padece com a carência de precisão de seus contornos” (COSTA, 2015, p. 39).

Em linhas diretas, pode-se [tentar] definir o instituto da imunidade tributária como sendo as hipóteses, constitucionalmente estabelecidas, de não incidência tributária. Isso significa dizer

que a Constituição Federal de 1988 se preocupou em definir situações fática e pessoas específicas que seriam desoneradas tributariamente.

Nessa direção, Leandro Paulsen ensina que imunidades são “as regras constitucionais que proíbem a tributação de determinadas pessoas, operações, objetos ou de outras demonstrações de riqueza, negando, portanto, competência tributária” (PAULSEN, 2017, p. 184).

Aliomar Baleeiro, importante jurista brasileiro e precursor do Direito Tributário no Brasil, defende a ideia de que a imunidade tributária seria uma exclusão da competência de tributar originada pelos ditames da Constituição (BALEEIRO, 1999). Para Pontes de Miranda, o instituto da imunidade tributária não se limita à uma questão de [in]competência, mas sim de um direito fundamental incrustado no texto constitucional (PONTES, 1969).

Ulhôa Canto pontua que a imunidade se trata tipicamente de “uma limitação à competência tributária que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sofrem por força da Carta Magna” (CANTO, 1964, p. 290). Amílcar de Araújo Falcão foi quem compreendeu o instituto ora pautado como hipótese de não-incidência, o fazendo nos seguintes termos:

“[...] uma forma qualificada ou especial de não-incidência, por supressão, na Constituição, da competência impositiva ou do poder de tributar, quando se configuram certos pressupostos situações ou circunstâncias previstos no Estatuto Supremo (FALCÃO, 1961, p. 66).”

Para Hugo de Brito Machado, saudoso tributarista, a imunidade é “o obstáculo decorrente de regra da Constituição Federal à incidência de regra jurídica de tributação. O que é imune não pode ser tributado” e explica, com clareza, o que isso significa:

“O importante é notar que a regra de imunidade estabelece exceção. A Constituição define o âmbito do tributo, vale dizer, o campo dentro do qual pode o legislador definir a hipótese de incidência da regra de tributação. A regra de imunidade retira desse âmbito uma parcela, que torna imune.” (MACHADO, 2020, p. 287).

É certo que, como bem observa José Souto Maior Borges, a imunidade concedida pela Carta Magna não se finda em uma função fiscal. Na verdade, “o setor social abrangido pela imunidade está fora do âmbito da tributação” (BORGES, 1969, p. 209). Sacha Calmon, em complemento, entende que “o dispositivo constitucional que põe a imunidade atua na hipótese de incidência, excluindo de certos fatos ou aspetos destes a virtude jurígena”. Para o ilustre doutrinador, “imunidade liga-se a valores caros que se pretende que sejam duradouros” (COELHO, 2020, pp. 194-195).

As imunidades tributárias, como se vê, não foram pensadas para um fim fiscal em si. O constituinte elegeu determinados objetos, relações e pessoas sobre os quais não irá incidir tributo, não pura e arbitrariamente, mas com escopo de alcançar vetores axiológicos, ou seja, valorativos para a sociedade. Valores esses que serão estudados nos capítulos que se seguirem.

2.2. Noções propedêuticas a respeito das Imunidades Tributárias

2.2.1. Imunidade Tributária como limitação constitucional ao poder de tributar

Embora o conceito de imunidade não se limite a isto, essa representa um dos meios de limitação de poder do Estado, tal qual as normas de competência e os princípios constitucionais (COSTA, 2015). Importante perceber que, as normas, “até então, em todas as épocas anteriores, destinavam-se a impor – praticamente sem limite e sem controles – a obediência das pessoas às determinações do poder político”, agora, diferentemente, o Estado se limita e se organiza para controlar, também, o seu próprio poder (SUNDFELD, 2003, p.37).

Essa é a base fundamental de um Estado de Direito, ou seja, “define e respeita, através de normas jurídicas, seja os limites de sua atividade, seja a esfera da liberdade dos indivíduos”, nos termos dos ditames constitucionalmente postos e respeitada a divisão entre os Poderes (SUNDFELD, 2003, p. 39).

Assim, é inequívoco que a norma imunizante tenha como um de seus efeitos a limitação do poder de tributar do Estado; mas as limitações do poder não se fixam apenas nisso. Como já mencionado, a imunidade é uma das faces da delimitação de poder. Como bem ensinou Aliomar Baleeiro, “toda imunidade é uma limitação constitucional ao poder de tributar, embora a recíproca não seja verdadeira” (COSTA, 2015, p. 40).

A imunidade tributária, vale salientar, não tem um fim em si mesma, mas foi posta, justamente, para que finalidades fossem alcançadas – como estudar-se-á nos capítulos que se seguem.

Nesse sentido, pode-se dizer que as imunidades são “aplicações ou manifestações de um princípio, que podemos balizar de princípio da não-obstância do exercício de direitos fundamentais por via da tributação” (COSTA, 2015, p. 44)

À vista do que fora exposto, entende-se a imunidade tributária como uma importante limitação ao poder estatal, como parte do Estado Democrático de Direito, que tem como fim o alcance de objetivos valorativos à sociedade, não representando um fim em si.

2.2.2. Imunidade Tributária na Constituição Federal de 1988

Como mencionado, a imunidade tributária é uma proteção constitucional conferida aos contribuintes, por meio da qual se impede que os entes federativos – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – criem e cobrem tributos sobre determinados bens, direitos e pessoas. Isto é, imunidade é a não incidência de tributo qualificada constitucionalmente.

Criadas pelo Constituinte Originário, as normas imunizantes estão espalhadas na Constituição Federal, apresentando-se como: (i) imunidades gerais e (ii) imunidades específicas. As primeiras possuem maior abrangência, sendo aplicadas/aplicáveis de modo geral a todos os impostos incidentes sobre patrimônio, renda e serviços, estando previstas no artigo 150 da Carta Magna Pátria, dispositivo mais robusto sobre o tema. De outro modo, as imunidades específicas são menos abrangentes, alcançando de forma pontual determinados impostos. A presente pesquisa limitar-se-á ao estudo das primeiras (ORTEGA; VIEIRA, 2021).

As imunidades, importante ressaltar, são distintas das isenções, mesmo que seus efeitos sejam os mesmos, qual seja: o não pagamento de tributo. As primeiras são normas de incompetência tributária insculpidas na Constituição Federal, dispendo, inclusive, de *status* de cláusula pétrea², não podendo ser suprimida³. Ou seja, não há de se falar em imunidade fora do contexto constitucional (ORTEGA; VIEIRA, 2021).

Além da norma imunizante obstar o alcance da competência tributária à determinadas pessoas, situações ou bens, também não há possibilidade de formulação de hipótese de incidência e, por isso, não há fato oponível (COSTA, 2015).

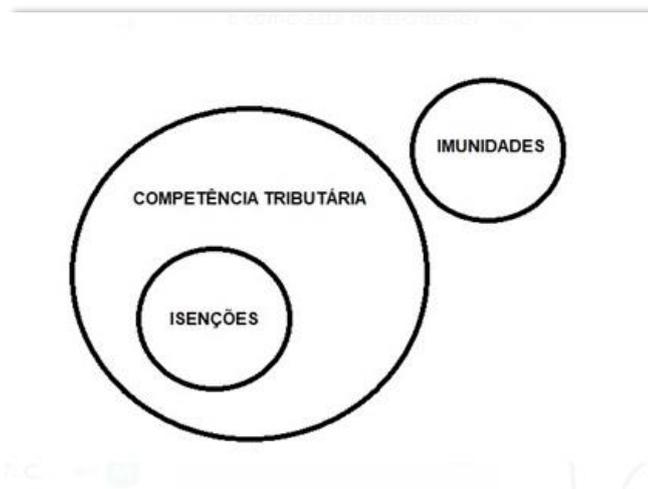
² “Ao impor tal restrição ao Estado – vedação ao poder tributário – os constituintes foram taxativos na determinação de imutabilidade da regra estabelecida quando se grafou no artigo 150 da CF: “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas aos contribuintes”. Não tinha como ser mais explícito no desejo de prevalência da vedação imposta ao Estado. **É garantia dada ao contribuinte pelo legislador constituinte originário, impossível querer admitir que constituinte derivado possa suprimir direito social de tamanha relevância. Não pode. É cláusula pétrea. (...). Dúvida não resta, portanto, da aplicabilidade do instituto da cláusula pétrea no caso das limitações ao poder de tributar contidas nos artigos 150 e 195 da Constituição Federal**, tendo em vista que cuidam de garantias dadas pelo legislador constituinte na aplicabilidade dos direitos sociais, e foram por este, também, insculpidas na Carta Magna, e foi incisivamente ordenado ao Estado que não institua impostos e/ou contribuições sociais àquelas pessoas jurídicas que cuidam de questões de interesse geral da sociedade” (RESENTE, 2019, p. 3 e 5) **[grifo nosso]**.

³ “O Texto é de clareza cristalina. As imunidades são sim direitos e garantias individuais, protegendo a esfera dos poderes e direitos do sujeito passivo. Dito isso, sendo tais normas garantias asseguradas ao contribuinte, aplica-se a elas o art. 60, par 4.º, IV da CF/88: não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais” (HARET, 2014, p. 76).

Por sua vez, a isenção é entendida como uma norma de natureza infraconstitucional que impede a atuação da hipótese de incidência tributária. Isso porque, em princípio, a competência tributária é suscetível de ser exercida.

“Tecnicamente falando, a isenção é benefício fiscal que pressupõe a existência da competência tributária e seu exercício. Tendo sido instituído determinado tributo, surge a isenção como um modo de desonerar determinado contribuinte ou operação. A isenção tem como fonte a lei, tal qual a norma instituidora do tributo” (PAULSEN, 2022, p. 121).

Por ser cláusula pétrea, a norma imunizante só pode ser eliminada por meio do “exercício do *Poder Constituinte Originário*”. Noutro lado, “uma vez eliminada a isenção, por lei, restabelece-se a eficácia da lei instituidora do tributo”. Apesar disso, as duas tipificações são conhecidas, classicamente, por serem hipóteses de não incidência de tributos, uma por mandamento constitucional e a outra infraconstitucional (COSTA, 2015, p. 121). Visualiza-se:



O Constituinte optou por discriminar as imunidades constitucionalmente. Como comentado, são genéricas e estão insculpidas no inciso IV do artigo 150 da Constituição Federal de 1988. Recorta-se trecho (BRASIL, 1988):

“SEÇÃO II

DAS LIMITAÇÕES DO PODER DE TRIBUTAR

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VI - Instituir **impostos** sobre: (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

- a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;
- b) templos de qualquer culto;
- c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;
- d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

e) fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 75, de 15.10.2013)” **[grifo nosso]**.

Importa destacar que todas as imunidades previstas nesse inciso, como o próprio trecho descreve, referem-se à cobrança e à instituição de impostos, não abarcando todos os tributos de maneira geral. Mas, vale lembrar que, ao longo do texto constitucional “existem imunidades também sobre outras espécies tributárias, a exemplo das taxas (art. 5º, XXXIV, da CF/88) (ORTEGA; VIEIRA, 2021, p. 280).

A despeito disso, há teóricos, como Hugo de Brito Machado, que defendem a ideia de que as imunidades devem ser aplicadas a todos os tributos para alcançarem, de fato, suas finalidades. *In verbis*: “Hoje, porém, já não pensamos assim. A imunidade, para ser efetiva, para cumprir suas finalidades, deve ser abrangente. Nenhum tributo deve ficar de fora” (MACHADO, 2020, p. 228).

A partir de agora, passar-se-á estudar, brevemente, as principais imunidades previstas na Constituição Federal. O inciso VI do artigo 150 do texto constitucional dispõe de 5 (cinco) alíneas, cada um referente à uma espécie de imunidade.

A primeira, alínea “a”, sustenta que é vedado à União instituir impostos sobre “patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros” (BRASIL, 1988, art. 150). Essa é a chamada imunidade recíproca, na qual dispõe que uma entidade política da Federação não pode cobrar ou pagar impostos a outro ente federativo, sendo extensivo também às autarquias e às fundações públicas, representando a expressão e manutenção do princípio federativo (MACHADO, 2020).

A imunidade aos templos de qualquer culto é o objeto da alínea “b”. Assim, é vedado a qualquer pessoa política instituir impostos destinados aos templos de qualquer culto. Para fins de interpretação da regra de imunidade em questão, templo não é só a edificação, mas tudo o que for pertencente à pessoa jurídica religiosa. Nesse sentido, a imunidade é da entidade religiosa em si, com o escopo de assegurar o exercício da liberdade de culto, como consagra o art. 5ª, VI, da CF/88⁴.

Destaca-se que o §4º do art. 150⁵ da Constituição estabelece que a imunidade somente abrangeria o patrimônio, a renda e os serviços relacionados com as finalidades essenciais das

⁴ “VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias” (BRASIL, 1988, art. 5º).

⁵ “4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas "b" e "c", compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas” (BRASIL, 1988, §4º do art. 150).

entidades. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal tem sido bastante flexível quanto à abrangência da norma imunizante, entendendo que mesmo que a entidade utilize seu patrimônio para gerar renda “em atividade que, vista isoladamente, não se enquadre nas suas finalidades sociais, ainda assim será possível manter a imunidade”, desde que o valor arrecadado seja aplicado nas atividades para as quais a entidade foi constituída (ORTEGA; VIEIRA, 2021)⁶.

Por sua vez, tem-se na alínea “c” a imunidade referente ao patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores e das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei. Haverá, no decorrer desta pesquisa, capítulo próprio para tratar a respeito da imunidade dos partidos políticos, assim, concentrar-se-á nas demais.

Falar-se-á assim em imunidade às (i) entidades sindicais; (ii) instituições de educação sem fins lucrativos; e (iii) instituições de assistência social sem fins lucrativos. No que tange às entidades sindicais dos trabalhadores, o objetivo é prover à liberdade sindical, assegurada no art. 8º da CF/88⁷.

Noutro sentido, “as instituições de educação de assistência social realizam atividades sociais de interesse público, motivo pelo qual gozam da benesse”, haja vista que a saúde e a educação são valores protegidos constitucionalmente. Dá-se ênfase ao fato de que “as imunidades em referência não são autoaplicáveis, pois consta do dispositivo constitucional que elas somente serão aplicadas caso atendidos os requisitos da lei” (ORTEGA; VIEIRA, 2021, p. 300).

Por último, tem-se as alíneas “d” e “e”, as quais prescrevem, respectivamente, que são imunes os (i) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão e os fonogramas e (ii) os videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser. O último, em específico, foi inserido pela Emenda Constitucional nº. 75 de 15 de outubro de 2013.

A primeira tem como fito assegurar a livre disseminação da cultura e do pensamento, impedindo que o Poder Público posse restringir a exposição de ideais. Quanto ao segundo,

⁶ Há, inclusive, súmula vinculante sobre o assunto, a qual dispõe que: Súmula Vinculante 52 – “Ainda quando alugado a terceiros, permanece imune ao IPTU o imóvel pertencente a qualquer das entidades referidas pelo art. 150, VI, “c”, da Constituição Federal, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades para as quais tais entidades foram constituídas” (STF, 2015).

⁷ “Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical (...)” (BRASIL, 1988, art. 8º).

busca-se o combate à pirataria e a difusão da obra artística musical brasileira (ORTEGA; VEIRIA, 2021).

Feita a breve análise sobre as imunidades gerais, passa-se para o próximo tópico da pesquisa.

2.3. Preservação de valores relevantes à sociedade e ao Estado

Como já mencionado aqui, as imunidades podem ser apresentadas como “aplicações ou manifestações de um princípio, que podemos balizar de princípio da não-obstância do exercício de direitos fundamentais por via da tributação” (COSTA, 2015, p. 44). A Ministra Regina Helena leciona sobre esse princípio nos seguintes termos:

“Esse princípio, que se encontra implícito no texto constitucional, é extraído das normas que afirmam que os diversos direitos e liberdades nele contemplados devem conviver harmonicamente com a atividade tributante do Estado. Em outras palavras, **se a Lei Maior assegura o exercício de determinados direitos, que qualifica como fundamentais, não pode tolerar que a tributação, também constitucionalmente disciplinada, seja desempenhada em despreço a esses mesmos direitos**” (COSTA, 2015, p. 44).

Ou seja, as normas imunizantes vêm “garantir, nas situações e em relação às pessoas que apontam, que a tributação não inviabilize o exercício de direitos constitucionalmente garantidos”, isso porque, é inegável que “uma das maneiras pelas quais, indesejavelmente, pode o exercício de direitos vir a ser amesquinhado é por intermédio da tributação” (COSTA, 2015, p. 45).

De acordo com Luís Eduardo Schoueri, “é intuitivo que a imunidade se identifica com um valor tão caro ao constituinte, que este houve por bem impedir que o Estado, por meio de impostos, viesse a tolher o exercício de certa liberdade” (SCHOURI, 2022, p. 463).

Para assegurar, assim, que a tributação não limitaria direitos e garantias, fazia-se necessário que as normas imunizantes se concentrassem em uma constituição rígida – quando é exigido um processo mais complexo para que sua letra seja modificada –. Isto é, quando a exoneração tributária é outorgada por uma Constituição, pretende-se que seja perene. Se a Constituição é rígida, tal perenidade está assegurada em termos mais consistentes”, haja vista o alto grau de dificuldade para alteração do texto.

Tão importantes à garantia de direitos fundamentais, que, *in casu* da Constituição Brasileira, as normas imunizantes se apresentam como cláusulas pétreas, por se tratarem de

direitos e garantias individuais, como remonta o inciso IV, do § 4º, do art. 60 da CF/88⁸, representando verdadeiras e autênticas limitações ao Poder Constituinte Derivado.

Assim, se de um lado existe fiscalidade – vale dizer, “ao emprego de instrumentos tributários com finalidades meramente arrecadatórias” – de outro, existe a extrafiscalidade. Nesse sentido:

“Por outro lado, o direito à liberdade, genericamente considerado, é alcançado pelo tributo indiretamente, por via oblíqua, conforme os objetivos a serem perseguidos, uma vez que a existência daquele pode influenciar comportamentos, determinando as opções dos contribuintes. Nessa hipótese ocorre a *extrafiscalidade* que se traduz na utilização de instrumentos tributários para inibir ou incentivar comportamentos, buscando o atingimento de finalidades não meramente arrecadatórias, mas sociais, políticas ou econômicas, constitucionalmente contempladas.

(...)

Assim, se a Lei Maior assegura o exercício de determinados direitos, que qualifica como fundamentais, não pode tolerar que a tributação também constitucionalmente disciplinada, seja desempenhada em desapeço a esses mesmos direitos” (COSTA, 2015, p. 87).

No mesmo fundo, o Min. Celso de Mello:

“A imunidade não constitui um fim em si mesma. Antes, representa um poderoso fator de contenção do arbítrio do Estado na medida em que esse postulado da Constituição, inibindo o exercício da competência impositiva pelo Poder Público, prestigia, favorece e tutela o espaço em que florescem aquelas liberdades públicas.”⁹

Assim, a imunidade tributária é um instituto, constitucionalmente qualificado, que se destina a influenciar e incentivar comportamentos, assegurando o alcance de finalidades axiológicas, garantindo o exercício de direitos e prerrogativas salvaguardadas pela Constituição Federal, de modo que, para cada uma das imunidades gerais, haverá uma finalidade como escopo.

⁸ “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;
 II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
 III - a separação dos Poderes;
 IV - os direitos e garantias individuais.”

⁹ Vide ADI 926-MC, 6/5/1994.

2.4. A Imunidade Tributária e os Direitos Fundamentais

A defesa dos direitos fundamentais está intimamente ligada ao instituto da imunidade tributária, haja vista que “se o ordenamento constitucional ampara determinados direitos, não pode, ao mesmo tempo, compactuar com a obstância ao seu exercício, mediante uma atividade tributante desvirtuada” (COSTA, 2015, p. 87).

Nesse sentido, importante, primeiro, para fins da presente pesquisa, compreender alguns pilares relativos aos direitos humanos e fundamentais, como demonstrar-se-á.

2.4.1. Direitos Humanos e Fundamentais

Os Direitos Humanos foram construídos com o tempo e gradualmente. Começou-se com a criação dos direitos civis e políticos, institucionalizados no século XVIII, que defendiam o direito à liberdade e à igualdade, principalmente. No século XIX foram fundados os direitos sociais, que reivindicam do Estado atitudes que garantissem ao povo direito à educação, à saúde, à condições mais justas de trabalho, como forma de buscar e assegurar a igualdade material entre as classes, e não apenas formal (GORCZEVSKI, TAUCHEN, 2008).

Gorczevski e Tauchen, em sua obra, ensinam que os Direitos Humanos são, na verdade, uma conjuntura de premissas que estão sendo exigidas e que se colocam acima de todos os outros direitos. Isso porque, possuem singularidades específicas que afirmam a importância desses, como forma de assegurar a dignidade humana a todas as pessoas, não só de um Estado específico, mas do mundo (GORCZEVSKI, TAUCHEN, 2008). Vê-se:

“Estes direitos possuem algumas características que se identificam com sua natureza, pois fazem parte da própria essência e os diferem de outros direitos. Para Callo (1977, p. 11-12), são as seguintes: a) são inatos ou congênitos, porque se nasce com eles, como atributo inerente a todo ser humano. Diferente de outros direitos que se vão adquirindo durante toda a vida; b) são universais, pois se estendem a todo gênero humano, em todo tempo e lugar; c) são absolutos, porque seu respeito se pode exigir de qualquer pessoa, autoridade ou comunidade inteira, diferente dos direitos relativos, como os emanados das relações contratuais, que somente podem ser exigidos de quem contratou a obrigação correspondente; d) são necessários, sua existência não deriva de um fato contingente (ou seja, que pode ser ou não), mas constitui uma necessidade ontológica derivada da própria natureza da pessoa humana; e) são inalienáveis, pois pertencem à essência do ser humano de forma indissociável, assim não se pode renunciar, transferir ou transmitir-se, sob nenhum título, como ocorre com os demais direitos que são objetos de transações jurídicas; f) são invioláveis, nenhuma pessoa ou autoridade pode atentar legitimamente contra eles (sem prejuízo das justas limitações que podem se impor a seu exercício, de acordo com as exigências do bem comum da sociedade); g) são imprescritíveis, não caducam nem se perdem com o decurso do tempo, ainda que um grupo ou uma pessoa determinada se veja

materialmente impedida de exercê-los devido a insuperáveis circunstâncias de fato”. (GORCZEWSKI, TAUCHEN, 2008, pp. 66 e 67).

No contexto brasileiro, os Direitos Humanos foram de fato instituídos e constitucionalizados, apenas depois do fim da Ditadura Militar, com a redemocratização do Estado. Nesse sentido, afirma-se que os Estados democráticos protegem os Direitos Humanos, pois estes buscam pelas garantias das minorias que são excluídas ou que precisam de auxílio para uma vida digna e de mesmas oportunidades, como também defendem a pluralidade dentro do país (LOBATO, OLIVEIRA, 2015).

A Ministra Regina Helena Costa, do Superior Tribunal de Justiça, leciona que “os direitos fundamentais são aqueles considerados inerentes à própria natureza do homem” (COSTA, 2015, p. 83).

A professora da Universidade do Uruguai, Monteiro Traibel, compreende os direitos fundamentais como “marco necessário para que o ser humano possa desenvolver, sem nenhum tipo de interferência ou limitação, suas necessidades, conforme o tipo de sociedade em que lhe caiba viver e a sua própria personalidade” (TRAIBEL, 1990, p. 19).

Nessa linha, importante dar ênfase à colocação dos referidos direitos na legislação brasileira, o que representa: direitos constitucionalizados. Diversos doutrinadores, como Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Jr., revelam que a posição constitucionalizada dos direitos fundamentais é fundada no regime jurídico especial que a Constituição lhes dá. *In verbis*:

“a qualificação de direitos constitucionalizados como fundamentais reside no regime jurídico de proteção especial da Constituição lhes outorga, traduzido, essencialmente, pelo nível singular de proteção de suas normas, por constituírem os direitos e garantias fundamentais cláusulas pétreas (art. 60, §4º, IV, da CF) e pela aplicação imediata de seus preceitos (art. 5º, § 1º, da CF)” (COSTA, 2015, p. 84).

Na visão da Min. Regina Helena Costa, essa proteção especial concedida pela Constituição Federal pode ser traduzida “num conjunto normativo de status constitucional, com grau máximo de rigidez e aplicabilidade imediata, que qualifica determinados direitos como fundamentais, dedicando a Lei Maior vasto instrumental para a sua tutela” (COSTA, 2015, p. 85).

2.4.2. A Imunidade Tributária como direito fundamental e instrumento de proteção de outros direitos fundamentais

Regina Helena Costa, Ministra do Superior Tribunal de Justiça, compreende a imunidade tributária como um direito fundamental do contribuinte, porquanto apresenta atributos próprios: são normas constitucionais, edificadas como cláusulas pétreas no texto constitucional e “os comandos nelas constituídos revestem-se de aplicabilidade direta e indireta”. Historicamente, foram qualificados como direitos fundamentais de primeira geração, haja vista “o aspecto vedatório que encerram, impedindo ao Estado o exercício da tributação em razão de pessoas, bens ou situações” (COSTA, 2015, p. 90).

Como mencionado, relembra-se que a imunidade não é entendida como um princípio, mas sim como a aplicação de um, qual seja: o princípio da não-obstância do exercício de direitos fundamentais por via da tributação.

Nesse ínterim, “ao eleger os fatos que serão apreendidos pelas hipóteses de incidência tributária, o legislador infraconstitucional deve considerar os direitos cujo exercício eventualmente poderá ser afetado pela exigência fiscal, de modo a não obstaculizá-lo” (COSTA, 2015, p. 88).

Assim, as normas imunizantes atuam como mecanismo de proteção de outros direitos fundamentais – haja vista a inegável capacidade da tributação em tolher e amesquinhar direitos e garantias, incentivando ou não alguns comportamentos. Ou seja, a imunidade tributária permite que a pessoa jurídica, física ou política exerça seus direitos, constitucionalmente conferidos, sem qualquer interferência [pessoal e moral] do Estado, como determina o art. 37 da CF/88¹⁰. Em conclusão:

“(…) verifica-se que as imunidades tributárias, além de densificarem princípios e valores constitucionais, conferindo a determinados sujeitos autêntico direito público subjetivo de não-sujeição à imposição fiscal, revelam-se, também, instrumento de proteção de outros direitos fundamentais” (COSTA, 2015, p. 91).

Nesse ponto, Florence Haret ensina que:

“As imunidades estão na área sensível das liberdades públicas, possibilitando o exercício dos direitos fundamentais, quaisquer que sejam as múltiplas dimensões em que se projeta e se desenvolve. É instrumento concreto em benefício dos direitos individuais. Inserem-se como mecanismos assecuratórios dos valores (ou finalidades)

¹⁰ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”

por detrás das cláusulas pétreas, tais como liberdade religiosa, de manifestação do pensamento, pluralismo político do regime, liberdade sindical, solidariedade social, direito à educação, federalismo, autonomia dos entes políticos, dentre tantos outros fins” (HARET, 2014, 76).

Destarte, a imunidade tributária se apresenta como proteção aos direitos fundamentais, na medida que os protegem de serem tolhidos por meio da tributação pelo Estado, apresentando-se, também, como direito fundamental às pessoas e aos objetos definidos pela Constituição como seus destinatários.

3. IMUNIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O Constituinte Originário optou por bem conferir tratamento tributário diferenciado aos partidos políticos, conforme preceitua o art. 150, VI, “c” da Constituição Federal. Os porquês dessa disposição são imprescindíveis para o presente estudo, pois manifestam quais são as premissas que os colocaram em uma posição de destaque no cenário brasileiro.

Diante disso, passar-se-á, neste momento, ao estudo deste relevante instituto e das asserções que o tornam um ente dotado de imunidade.

3.1. Partidos Políticos no cenário nacional

Para Maurice Duverger, os partidos políticos já existiam mesmo antes do mundo conhecê-los no sentido moderno do termo. Para ele, as agremiações eram claramente representadas pelas “facções que dividiam as Repúblicas antigas, os clãs que se agrupavam em torno de um *condottiere* na Itália da Renascença, os clubes onde reuniam os deputados das assembleias revolucionárias”. Nessa linha, todas as referidas organizações desempenhavam o mesmo papel: a conquista do poder e o seu exercício (DUVERGER, 1970, p. 19).

Nas palavras de José Afonso da Silva, o partido político “é uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentalizar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo” (SILVA, 2015, p. 397).

Na visão de Nildo Viana, sociólogo brasileiro, os partidos políticos são “organizações burocráticas que visam a conquista do Estado e buscam legitimar esta luta pelo poder através da ideologia da representação e expressam os interesses de uma ou de outra classe ou fração de classe existentes”. Assim, as principais características básicas da referida instituição seriam: (i) a organização burocrática; (ii) o objetivo de conquistar o poder do Estado; (iii) “a ideologia da

representação como base de sua busca de legitimação”; e (iv) a expressão dos interesses de classe ou fração de classe (VIANA, 2003, p. 12).

Na mesma linha, Ezikelly Barros, em sua obra *Autonomia Partidária*, ministra acerca da concepção atual dos partidos políticos em relação aos seus papéis nas democracias contemporâneas, e o faz da seguinte forma:

“O surgimento dos partidos políticos na acepção atual - enquanto grupos de opinião estruturalmente organizados, com princípios programáticos bem definidos, de caráter permanente e com o objetivo de alcançar o poder e nele permanecer – é relativamente recente, ocorreu no século XIX, e está intrinsecamente ligado à ideia de democracia indireta e representativa, na qual a representação política se efetiva por meio de eleições livres para conquista pacífica do poder. Nesse contexto, os partidos políticos surgem nas democracias contemporâneas como instrumentos fundamentais para a ‘racionalização do poder’. Assim, foi atribuído a esses ‘corpos intermediários’ – entre o Estado e os cidadãos – e o relevante ‘papel de extrair uma vontade geral da multidão de vontades particulares para, por meio de seus programas partidários, fornecer as soluções políticas para atender à toda a sociedade’ (BARROS, 2021, p. 30).

Ou seja, os partidos políticos são indispensáveis à viabilização plena de uma democracia, pois são responsáveis pela visibilidade das mais variadas necessidades da sociedade dentro dos órgãos de poder estatais. Além disso, a diversidade de partidos políticos representa a diversificação de pensamentos experimentados pelos administrados, cabendo às referidas instituições políticas darem “corpo à oposição” (FERREIRA FILHO, 1966, p. 57), limitando o poder e “apresentando alternativas políticas, formulando críticas e fiscalizando o governo” (BARROS, 2021, p. 31).

A Lei n.º 9.096/1995, comumente intitulada “Lei dos Partidos Políticos”, não se olvidou quanto à finalidade dessas instituições, dispondo, em seu art. 1º, que “O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (BRASIL, 1995).

Os partidos, assim, comportam-se como peças fundantes aos desígnios constitucionais, uma vez que são defensores dos elementos basilares do Estado Democrático de Direito. O Preâmbulo sobreleva o *desideratum* do diploma constitucional:

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para **instituir um Estado Democrático**, destinado a assegurar o **exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional**, com a solução pacífica das

controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (BRASIL, 1988, preâmbulo)”

As instituições partidárias, como representantes do povo e detentores de poder, são incumbidas de promover a luta e a fiscalização com o fito de que os direitos assegurados na legislação constitucional e infraconstitucional sejam efetivamente garantidos e prestados à população.

Tarcisio Vieira de Carvalho Neto entende que o Estado Democrático de Direito veio como resposta ao então Estado Social, que não logrou êxito em garantir materialmente soluções às variadas e complexas exigências da sociedade (CARVALHO NETO, 2014).

Segundo o ex-Ministro do TSE, a Constituição Federal de 1988 reafirma, no art. 1º, “que a República Federativa do Brasil é Estado Democrático de Direito e estabelece como fundamentos a soberania, cidadania, dignidade humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político” (CARVALHO NETO, 2014, p. 10).

Ainda, segundo os pressupostos constitucionais, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (...)”¹¹. Nesse ponto, cristaliza-se a legitimação dos partidos políticos que, por meio de suas atribuições, exercem a representação de seu eleitorado, assegurando a viabilidade do regime democrático e a defesa dos direitos fundamentais e do sistema representativo. Como bem ensina Sartori, “os partidos no plural são instrumentos de expressão” (SARTORI, 1982, p. 69).

Inclusive, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 6230¹², de relatoria do então Ministro Ricardo Lewandowski, ratificou a importância das agremiações partidárias como *conditio sine qua non* se torna inconcebível garantir o modelo de democracia representativa. Recorta-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...) V - Importância de reforçar as tendências democráticas dos partidos políticos, os quais são peças fundamentais para a construção de uma legítima e robusta democracia representativa, amplificando os movimentos políticos que engajam os cidadãos na política. VI - Ideal democrático que se firma na temporalidade dos mandatos, na renovação. O voto direto, secreto, universal e periódico constitui cláusula pétrea da nossa República (art. 60, § 4º, II, da Constituição). (...) (ADI 6230, Relator(a): Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em: 08/08/2022, Publicado em: 16/08/2022)

¹¹ BRASIL, 1988, parágrafo único do art. 1º.

¹² O Tribunal firmou o entendimento para assentar que os partidos políticos podem, no exercício de sua autonomia constitucional, estabelecer a duração dos mandatos de seus dirigentes desde que compatível com o princípio republicano da alternância do poder concretizado por meio da realização de eleições periódicas em prazo razoável.

Ainda, o Min. Relator do caso acrescenta em seu voto que:

“Efetivamente, resgatando a lição clássica de Duverger, não restam dúvidas **da essencialidade dos partidos políticos para a democracia, pois eles restituem à noção de representação o seu sentido verdadeiro**. Se todo governo é oligárquico por natureza, a elite deve ser composta por pessoas do povo que se destacam por seus méritos políticos, e não por critérios de nascimento, do dinheiro ou da função. Um regime de partidos políticos propicia essa escolha por mérito político. (...) Daí a sabedoria do constituinte brasileiro, que, conforme José Afonso da Silva, explicitou na Constituição, como decorrência do princípio da soberania popular, **expresso pela regra de que todo o poder emana do povo, a norma de que a participação do povo no poder pode se concretizar de forma direta ou indireta, caso em que surge um princípio derivado ou secundário: o da representação**. Para esse autor, os partidos políticos **‘constituem modos de realização da democracia representativa’**. A partir da atual Constituição, **os partidos políticos foram fortalecidos pela assunção da personalidade jurídica de direito privado**, pelo estabelecimento da filiação partidária como condição de elegibilidade e pela autonomia que lhes foi conferida e, posteriormente, reforçada pela EC 97/2017 (BRASIL, 2022, p. 21)”.

Isto é, as agremiações políticas não se findam em si próprias, mas representam a base da democracia e robustecem a efetiva representação dos administrados, consolidando os ditames constitucionais quanto à soberania popular por meio do princípio da representação.

3.2. Imunidade como instrumento de proteção de finalidades à luz do Constituinte Originário

À lume da realidade constitucional brasileira, o tópico anterior demonstrou algumas das premissas que colocaram as greis partidárias em uma posição de destaque no cenário brasileiro. No que tange a imunidade, como já mencionado, o esforço do Contribuinte Originário se destinou a “impedir que o Estado, por meio de impostos, viesse a tolher o exercício de certa liberdade” (SCHOURI, 2022, p. 463). É neste ponto que as linhas se tangenciam.

As agremiações partidárias detêm tanta importância às bases da democracia representativa que, no texto Constitucional, receberam tratamento diferenciado para que suas garantias não pudessem ser obstadas por meio da tributação. Ou seja, a imunidade tributária destinada aos partidos políticos é o instrumental, pensado pelo Constituinte Originário, para proteção das finalidades e garantias partidárias.

Para Dias Toffoli, Ministro da Corte Suprema, a fragilidade “dos partidos políticos acarreta graves consequências para o regime democrático e representativo, uma vez que impossibilita as agremiações de cumprirem com sua função mediadora, aumentando o abismo entre o Estado e a sociedade” (TOFFOLI, 2018, p. 13).

Gilmar Mendes leciona que, a despeito de ser inequívoca a natureza jurídica dos partidos como pessoas jurídicas de direito privado, “seu papel lhe confere características especiais e diferenciadas, que não se deixam confundir com uma simples instituição privada”, “já que são os corpos intermediários entre a sociedade e o Estado” (MENDES in BARROS, 2021, p. 13).

Por suportarem tal encargo – serem o principal canal entre a vontade do povo e o Estado –, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, na obra intitulada “Como as democracias morrem”, consideram os partidos políticos verdadeiros “guardiões da democracia” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 44).

Nos trâmites da Assembleia Nacional Constituinte entre os anos de 1987 e 1988, uma das prioridades daqueles Legisladores Originários era o fortalecimento dos partidos democráticos com o fito de se ter “uma democracia duradoura e permanente” (BRASIL, 1987, p. 1). Vejamos a preocupação dos Constituintes em assegurar autonomia aos partidos, a fim de verem asseguradas suas prerrogativas:

“O SR. HÉLIO BICUDO: – Srs. Constituintes, a minha presença aqui se deve a uma delegação feita pelo Presidente Nacional do Partido dos Trabalhadores para que eu externasse o pensamento do Partido a propósito das questões que hoje estão em pauta nesta Subcomissão e que é matéria que vai ser objeto de apreciação e de formulação para a composição do projeto de Constituição. **Nós, do Partido dos Trabalhadores, temos que essa questão dos partidos políticos e a questão do processo eleitoral, a maneira pela qual os partidos políticos avançam para a ocupação de posições dentro da sociedade, implica que não podemos nos esquecer que tudo isso, que a Lei Eleitoral e a Lei dos Partidos Políticos objetivam a representação do povo nos estágios decisórios desta Nação.** O partido político não é mais do que um instrumento da representação. E não é o que vem acontecendo em nosso País. Na verdade, os partidos políticos não representam os vários segmentos da sociedade e a lei eleitoral não tem permitido que haja a **liberdade que deve existir na organização de um partido político que não deve ser instrumentalizado pelo Estado, mas que deve ter a liberdade para se formular, a liberdade para existir e a liberdade até para se desconstituir, independentemente de uma legislação eleitoral que nós tivemos e que ainda temos e que amarra os partidos políticos aos objetivos de um determinado sistema político.** Então, nós temos que procurar – acredito eu e é o que pensa o Partido dos Trabalhadores – **um sistema de organização partidária que seja impediante do bloqueio ideológico programático pelo Estado.** Nós tivemos, na nossa História política exemplos que são muito evidentes a partir do golpe militar de 1964, onde os partidos políticos foram bloqueados no seu florescimento. (...) com tudo isso desfigurando a representatividade que o Legislativo ou o Executivo devem realmente ter para que caminhemos para um Estado democrático. Evidentemente nós não podemos cair no limite oposto, que não é o limite da liberdade, mas que é o limite da licenciosidade. Mas, a verdade é que num regime democrático nós temos que conviver, no Brasil. (...).

O SR. JOÃO AMAZONAS: (...) **os partidos políticos são instrumentos da democracia, os partidos políticos, na realidade, são a forma organizada do ponto de vista político da sociedade brasileira; são os canais de comunicação entre os diferentes segmentos da população, no conjunto das decisões que se devem tomar no âmbito mais amplo das questões gerais do País.** E é importante que, ao formularmos o problema dos partidos políticos como de outras questões que se ora discutem não somente nos referíssemos ao passado histórico, à experiência histórica porque dá indicações importantes para a avaliação da situação presente, como também

procurássemos examinar a realidade partidária e eleitoral que existe hoje em nosso País. Penso, meus amigos, que do ponto de vista histórico, os partidos políticos no Brasil representaram instituições, representaram regimes políticos nem sempre adequados às realidades e às necessidades brasileiras. Os partidos políticos depois da Constituição de 1891 aparecem, na realidade, como expressão do domínio das velhas oligarquias em que se assentava a constituição dos poderes políticos dos estados brasileiros. São partidos, na realidade, regionais, onde aparecem com grande destaque o Partido Republicano Paulista e o Partido Republicano mineiro, que eram as duas grandes oligarquias que disputaram o poder durante dezenas e dezenas de anos em nosso País. E os demais partidos não conseguiram efetivamente campo de atuação para se consolidarem criar realmente um sistema político baseado nos partidos organizados normalmente na nossa terra. **Penso, meus amigos, que esse passado histórico devemos levar em conta, ainda que nesse processo os partidos viessem sofrendo mudanças, elas não foram de modo a efetivamente dar a organização política da sociedade, aqueles instrumentos de que ela necessita para defender as instituições democráticas.** Hoje são as restrições limitativas à existência de partidos; desde o fato de que encaramos uma realidade em que existem partidos com registros definitivos, e estes gozam de determinadas vantagens do ponto de vista da atuação eleitoral, e outros partidos que não são considerados como partidos menores, partidos que têm apenas registro provisório – e atualmente muitos deles nem registro provisório possuem. Essa desigualdade entre os partidos é uma forma injusta de apresentar as diferentes concepções que existem na sociedade brasileira; é discriminar segmentos que expressam opiniões que não estão de acordo com os interesses da situação dominante.” (BRASIL, 1987, p. 102) [grifo nosso].

O Sr. Relator da 5ª Subcomissão, Fernando Bezerra Coelho, durante reunião a respeito das tratativas referentes ao sistema tributário, dispôs que a busca pela garantia da liberdade política deu azo à imunidade aos partidos políticos, surgida no Brasil pela primeira vez, na Constituição Federal em 1946 e mantida nas Cartas subsequentes, inclusive, na Carta Magna de 1988. Transcreve-se trecho:

“O SR. RELATOR (Fernando Bezerra Coelho): (...) **a imunidade conferida aos partidos políticos é no sentido de assegurar liberdade política;** a imunidade concedida aos templos é no sentido de assegurar liberdade religiosa; a imunidade concedida às instituições educacionais é para aquelas sem fins lucrativos.” (BRASIL, 1987, p. 229) [grifo nosso].

Como defende Hans Kelsen, “só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos” (KELSEN, 2000, p. 40). A imunidade, nesse sentido, fortalece a chamada autonomia dos partidos, para que desempenhem “o importante papel de veículos entre o cidadão e o exercício do poder político. E, como tais, não devem ter sua atividade embaraçada por qualquer meio – o que certamente ocorreria se coubesse a exigência de impostos” (COSTA, 2015, p. 184).

Greis partidárias são a verdadeira representação de uma democracia representativa com vistas a viabilizar a soberania popular, como determina os ditames constitucionais¹³. Gilmar

¹³ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Mendes entende que “para que se assegure o pleno funcionamento da democracia representativa, essa função de mediação deve sempre observar o princípio da autonomia tributária”¹⁴.

A autonomia partidária, inegavelmente, é fundamento basilar para o bom funcionamento das agremiações políticas e para a viabilizar instrumentos necessários à defesa das instituições democráticas e do Estado Democrático de Direito. Luiz Fux, ao dissertar sobre autonomia partidária, elucida que:

“O princípio constitucional da autonomia partidária confere aos partidos políticos ampla liberdade de organização, estruturação e funcionamento. Trata-se de princípio positivado no art. 17, §1º, da Constituição Federal de 1988, que cria uma reserva estatutária indevassável e instrumentalizada a participação política independente dos partidos no processo democrático. Essa autonomia é, certamente, condição *sine qua non* da democracia representativa, que reclama um espaço público robusto e dinâmico, em que as agremiações possam organizar suas questões *interna corporis* **sem restrições de cunho autoritário**” (BARROS, 2021, p. 17).

Ou seja, a *ratio* da imunidade às greis partidárias é a necessidade de promover os “direitos da liberdade, os quais incluem os direitos políticos e o pluralismo partidário (art. 17, caput)”, a representatividade e a soberania popular (art. 1º, parágrafo único), o princípio republicano e o próprio Estado Democrático de Direito.

Mais do que isso, os partidos políticos plenamente fortalecidos representam um importante mecanismo de defesa contra abusos autoritários. A positivação da autonomia partidária somada aos mecanismos dispostos no diploma constitucional foi uma grande conquista para a sociedade brasileira, diante do passado recente. Ezikelly Barros mostra que:

“No contexto brasileiro, o assento constitucional dado a esse direito ou garantia fundamental dos partidos políticos se justifica por todas as tentativas, nos períodos mais autoritários da história, de **controlar – e, nos momentos mais críticos, até mesmo extinguir – esses verdadeiros corpos intermediários entre os anseios sociais e o Poder Estatal.**

Com efeito, assegurar a liberdade interna dessas greis significa garantir a liberdade política de todos os segmentos da sociedade brasileira, representada atualmente por 33 agremiações partidárias com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE)” (BARROS, 2021, p. 25).

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa: (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

¹⁴ MENDES, Gilmar. *Autonomia Partidária (Apresentação)*, Ezikelly Barros, 2021.

Desde a Era Vargas e, sobretudo, durante o Regime Militar, a regulamentação estatal dos partidos políticos revelou-se recorrente instrumento de contenção de oposições políticas, ao estabelecer imposições e controle das agremiações partidárias, de modo a limitar sua atuação (BARROS, 2021).

É sabido, porém, que as tentativas autoritárias não se limitaram ao Brasil ou à América do Sul. George Corley Wallace Jr., candidato à presidência dos EUA em 1968, é hoje muito lembrado por suas convicções segregacionistas e populistas. Mas à época, foi ovacionado pela população estadunidense por um discurso que mesclava racismo, segregacionismo e vitimização de uma parcela da sociedade, gerando grande aderência da base operária (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Sua mensagem política objetivava legitimar, por meio do populismo, medidas extremistas para perpetuação de um poderio resguardado de oposição. *In verbis*:

“Há uma coisa mais poderosa do que a Constituição... É a vontade do povo. Ora, o que é uma Constituição? É produto do povo, o povo é a primeira fonte de poder e o povo pode abolir a Constituição se quiser” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 44).

O discurso era sedutor e parte da população o endossou. Diante dessas cenas, os professores Levitsky e Ziblatt garantem que “a verdadeira proteção contra autoritários em potencial não foi o firme comprometimento da população com a democracia, mas, antes, os guardiões da democracia – os nossos partidos” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 44).

Assim, a imunidade de tributos foi concedida às agremiações partidárias com o escopo de garantir o não controle de sua atuação pelo Estado – “o que certamente ocorreria se coubesse a exigência de impostos” (COSTA, 2015, p. 184) –, garantindo sua autonomia.

4. FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS

4.1. Noções propedêuticas

As federações partidárias foram criadas na esteira da proibição das antigas coligações para as eleições proporcionais pela Emenda Constitucional 97, de 2017. A grande diferença entre esses dois institutos é a de que, agora, com as federações partidárias, o seu partido é obrigado a se filiar a outro em todos os pleitos daquele ano. É o que vem sendo chamado de *verticalização* das alianças.

O propósito de sua criação é sanar os vícios existentes no desenrolar das coligações. A fim de que estas legendas atuem de uma maneira unificada em todo país, com ideais e propósito

conjuntos, durante os 4 anos de legislatura, com o escopo de alcançar o verdadeiro compromisso com as questões sociais e políticas, como demonstrar-se-á.

4.2. Instituição das Federações Partidárias: projeto legislativo da Lei nº. 14.208/21

As federações partidárias não surgiram subitamente e nem representaram uma novidade no campo político e eleitoral. Bem verdade que o Congresso há muito vinha maturando a ideia. Ao todo, foram 22 (vinte e dois) anos desde a primeira proposta que previa a chamada “federação de partidos”, no ano de 1999. A promulgação da lei, de fato, ocorreu apenas em 2021 (CERVI, 2022).

É inquestionável que os partidos políticos são uma das instituições mais antigas e duradouras, estando previstos no Brasil desde a Constituição de 1824, a primeira Carta do Brasil Império. Contudo, as referidas instituições vêm perdendo força diante dos escândalos e da falta de confiança do povo nestas instituições (CERVI, 2022).

Nesse cenário, o Senado Federal criou a chamada Comissão da Reforma Política com vistas à busca de novas propostas a fim de reorganizar a conjuntura eleitoral e política brasileira. A solução veio a ser instituída pelo PLS nº. 477/15 – que na Câmara dos Deputados passou a ser PL nº. 2.255/2015 –, inaugurando o instituto denominado “federação partidária.” (CERVI, 2022).

Em julho de 2015, o PLS nº 477/15 foi aprovado pelas comissões do Senado e, em seguida, pelo Plenário. Na Câmara dos Deputados, entretanto, o processo legislativo – do agora, PL nº. 2.522/15 –, estacionou. “Em 2015, os deputados estavam mais propícios a testar o fim das coligações nas disputas proporcionais” (CERVI, 2022, p. 24).

Assim, as eleições de 2020 para municipalidade serviram como primeiro experimento da medida proibitiva. Ocorre que a vedação não externou bons resultados. Naquele ano:

“Partidos grandes não conseguiram completar suas listas de candidatos a vereador. Tinham dificuldade em cumprir cota feminina e acabaram reduzindo a participação proporcional na distribuição de votos, cedendo espaço para legenda média. As grandes e pequenas perderam. Era preciso fazer alguma mudança para 2022, sem que isso representasse a volta das coligações nas eleições proporcionais” (CERVI, 2022, p. 23).

Nesse ponto, o professor Emerson Urizzi Cervi relembra que:

“No início do século XXI, temos o seguinte cenário: partidos com baixa confiança da opinião pública; sistema de partidos nacionais exclusivos; grande número de partidos com pouca atividade orgânica, gerando mais caciques do que militantes; em geral,

baixa ou nenhuma atividade de formação de quadros e militância para além dos períodos eleitorais e a necessidade de filiar militantes e organizar listas com grande número de candidatos a cada dois anos. Nas eleições nacionais os partidos apresentam quase 25 mil candidatos para os cargos de presidente, governadores, senadores, deputados federais distritais e estaduais. (...)

A necessidade de apresentação de candidatos, sem a formação permanente de quadros, levou à necessidade de coligações eleitorais de curto prazo e sem vinculação ideológica. (...)

Era preciso uma reforma que reduzisse os danos causados pelas coligações eleitorais à imagem dos partidos, mas que garantisse a manutenção das direções partidárias e que desse as condições necessárias para o preenchimento das listas de candidatos. A alternativa da simples proibição das coligações nas eleições proporcionais, colocada em prática nas eleições municipais de 2020, mostrou-se inviável. Os partidos não conseguiram formar listas completas. (CERVI, 2022, P.21)”

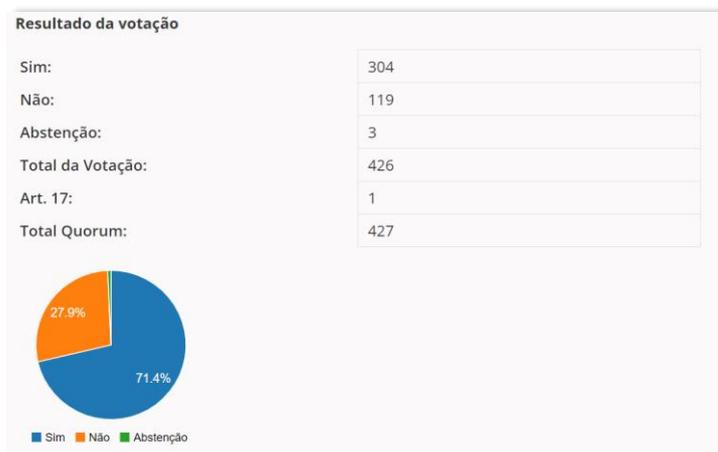
Assim, era necessário visualizar uma solução ao problema, “algo que garantisse o bônus do preenchimento das listas de candidatos e que não tivesse o ônus da efemeridade das coligações eleitorais imediatistas e inconsistentes do ponto de vista ideológico” (CERVI, 2022, p. 22).

Diante do referido cenário, já sob o efeito do resultado das eleições que se passara, os partidos e suas lideranças perceberam que encontrariam impedimentos à formação de suas listas de candidatos, considerando a existência de cotas, a impossibilidade de coligação e a exigência da cláusula de barreira (CERVI, 2022).

As casas legislativas entraram em consenso para que o texto do projeto aprovasse as federações em eleições proporcionais, mantendo “as coligações nas majoritárias e a manutenção da proibição de coligações eleitorais em disputas proporcionais” (CERVI, 2022, p.25).

A Câmara dos Deputados votou o Projeto de Lei nº 2.522/2015 em agosto de 2021, instituindo a nova figura política. O PL foi aprovado por 304 votos favoráveis e 119 contrários, com percentual de 71,4% de aprovação. Recorta-se:

Gráfico 1 – Votação final da Lei de Federações Partidárias no Brasil



Fonte: disponibilizado no *site* da Câmara dos Deputados¹⁵.

No Parecer do Plenário da Câmara dos Deputados pela Constituição e Justiça e de Cidadania ao Projeto de Lei nº. 2.522, de 2015, o Sr. Relator, Deputado Silvio Costa Filho (Republicanos/PE), defendeu a criação das federações sob duas óticas distintas. Para o político:

“A federação é uma nova forma de organização interpartidária, capaz de diminuir o número efetivo de partidos com atuação no cenário político nacional. (...)

Os partidos que se organizam em federação constituem programa, estatuto e direção comuns. Diferentemente das coligações eleitorais, as federações não se encerram o seu funcionamento comum terminado o pleito. (...)

A federação não é uma forma artificial de aglutinação. Somente podem participar de uma federação partidos com registro definitivo. Constituída, a federação torna-se um só partido, para todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária. Os partidos que a integram preservam a sua identidade e a sua autonomia sob essa forma de atuação, os partidos devem permanecer por no mínimo quatro anos, o período de uma legislatura inteira. (...)

Ao exigir um funcionamento unitário para todos os partidos que a compõem, essa nova forma organizativa dialoga com o discurso e as preocupações de quem aponta os diversos problemas resultantes de um enorme quantitativo de partidos na política brasileira e institucionalidade dos Poderes Executivo e Legislativo. A federação dessa forma pode ser a antessala da fusão das diversas agremiações partidárias. (...)

Em todo o mundo, surgem novas formas de aglutinação partidárias, capazes de constituir e consolidar maiorias, de representar interesses nacionais, de conseguir representar parcelas mais significativas do povo. Considero meritório e oportuno o projeto analisado e os a ele apensados, para o aprimoramento na legislação brasileira” [grifo nosso]¹⁶.

Ou seja, as federações de partidos seriam capazes de reduzir o número de partidos no Brasil e “daria ao país a possibilidade de organizações interpartidárias, que estão presentes na maioria das democracias modernas” (CERVI, 2022, p. 25).

Assim, além do supramencionado projeto de lei caminhar em direção do combate às fragilidades encontradas nas coligações, o novo instituto vem como instrumento à diminuição da quantidade de greis partidárias. Nesse ponto, José Jairo Gomes leciona que:

“Há, porém, um incentivo para que partidos se unam e, eventualmente, venham a tornar essa união definitiva mediante fusão ou incorporação entre si. Trata-se de possibilidade especialmente importante para partidos pequenos, ideológicos, pois a união com outros lhes permitiria superar cláusulas de barreira (ou de desempenho) cujo não atingimento impediria o acesso a recursos essenciais às suas sobrevivências, tais como estruturas no Poder Legislativo, recursos dos fundos públicos e propaganda gratuita no rádio e na televisão (EC nº 97/2017, art. 3º, parágrafo único) (GOMES, 2022, p. 164).”

¹⁵ Dados disponibilizados no *site* da Câmara dos Deputados. Disponível: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?i deVotacao=9998>. Acesso em: 04/06/2023 às 15h54.

¹⁶ Câmara dos Deputados. Parecer de Plenário pela Constituição e Justiça e de Cidadania ao Projeto de Lei nº. 2.522, de 2015. Pp. 3-5.

Ao PL nº. 2.522/2015, registra-se, estavam apensados 2 (dois) outros projetos sobre o mesmo tema: o PL nº 1.063, de 2015, do Sr. Deputado Rubens Bueno, e o PL nº. 7.134, de 2017, do Sr. Deputado Betinho Gomes, os quais foram rejeitados¹⁷.

Inicialmente, a norma foi vetada pelo então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, sob o fundamento de que a Lei nº. 14.208/2021 estaria reproduzindo a figura da coligação partidária – proibida nas eleições proporcionais a partir da Emenda Constitucional nº 97/201. Entretanto, na sessão do dia 27/09/2021, o Congresso Nacional derrubou o veto presidencial (GOMES, 2022).

Gráfico 2 – Votação nas duas Casas Legislativas para derrubada do veto presidencial

Casa	Votos						Total
	Sim	Não	Abstenção	Branco	Obstrução	Art.17	
Senado Federal	25	45	0	0	0	0	70
Câmara dos Deputados	110	353	5	0	0	0	468
Resultado	Rejeitado						

Fonte: disponibilizado no *site* da Câmara dos Deputados¹⁸.

Com a derrubada do veto, em 28/09/2021, a Lei nº. 14.208/21 foi promulgada, alterando artigos da Lei das Eleições e da Lei dos Partidos Políticos e instituindo as Federações Partidárias no Brasil.

4.3. Aspectos jurídicos das Federações Partidárias

Em 28 de setembro de 2021, foi sancionada a Lei nº. 14.208, responsável por instituir as chamadas “Federações Partidárias” e por dispor sobre sua regulamentação e funcionamento. O artigo 11-A do referido diploma legal determina que “dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, **atuará como se fosse uma única agremiação partidária**”. Ou seja, a

¹⁷ Câmara dos Deputados. Parecer de Plenário pela Constituição e Justiça e de Cidadania ao Projeto de Lei nº. 2.522, de 2015.

Acesso: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2056636&filename=PPP+1+CCJC+%3D%3E+PL+2522/2015

¹⁸ Dados disponibilizados no *site* da Câmara dos Deputados. Disponível:

<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/14605/0>. Acesso em: 04/06/2023 às 15h54.

federação é uma reunião partidária temporária, de abrangência nacional, com propósitos e ideais unificados, a fim de atingir objetivos em comum.

Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro, Ministra do Tribunal Superior Eleitoral, entende o novo instituto como sendo:

“dois ou mais partidos políticos que idealmente possuem afinidade programática poderão se reunir para disputar a eleição **como se fossem um único partido**, em nível federal, estadual e municipal, e, tendo seus candidatos eleitos, deverão seguir atuando conjuntamente por todo o mandato, sob pena de severas sanções” (CERVI, 2022, p. 90).

Na mesma ótica, o renomado professor José Jairo Gomes entende as federações partidárias como “a união temporária de dois ou mais partidos políticos sob uma só legenda com vistas a atuarem conjuntamente no processo eleitoral e na legislatura subsequente” (GOMES, 2022, p. 163).

Ainda, a Resolução nº. 23.670, de dezembro de 2021, editada pelo TSE, também dispõe sobre as Federações dos Partidos Políticos, nos seguintes termos:

“Art. 1º Dois ou mais partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral poderão reunir-se em federação, com abrangência nacional, e requerer o respectivo registro junto ao mesmo Tribunal (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, caput e § 3º, I e IV)”.

Tal reunião pressupõe que as agremiações políticas estejam em situação regular no TSE, ou seja, os partidos devem ter os atos constitutivos regularmente registrados no Tribunal Superior Eleitoral, assim como possuir experiência política prévia, consoante determina, respectivamente, o art. 53 do Código Civil e o art. 8 e seguintes da Lei nº. 9.096/95.

Poderão compor, no entanto, partidos políticos incorporadores e surgidos de fusão, desde que validamente constituídos até 6 (seis) meses anteriores à eleição. Para os novos partidos, a regra é a mesma: se não forem criados até 6 (seis) meses da eleição, não poderão participar da constituição de uma Federação Partidária.

Nesse ponto, ressalta-se que, para seu pleno funcionamento, a Federação precisa estar registrada no TSE há, no mínimo, 6 (seis) meses da eleição, conforme determina o §4º do art. 4º da Resolução TSE nº. 23.670/2021. Vê-se:

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

Observa-se que a reunião dos partidos não é apenas política, pois é inerente ao agrupamento das greis um enlace com estatuto próprio, estabelecendo as obrigações, os compromissos e os direitos de cada um dos partidos enquanto funcionarem como federação. Inclusive, a violação aos preceitos e determinações estatutárias trazem consequências aos partidos transgressores.

As consequências jurídicas referente às infrações estão dispostas na Lei nº. 9.096/95 – que foi alterada pela Lei nº. 14.208/2021 –, especificamente, em seu art. 11-A, §4º da Lei nº. 9.096/95. *In verbis*:

“§ 4º O descumprimento do disposto no inciso II do § 3º deste artigo acarretará ao partido vedação de ingressar em federação, de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, de utilizar o fundo partidário”.

Além disso, é possível que o estatuto criado pelos partidos participantes da Federação estabeleça “sanções patrimoniais e políticas para a agremiação que abandonar injustificavelmente ou dela for excluída” (CERVI, 2022).

As federações partidárias têm caráter temporário. Sua constituição deve ocorrer até os 6 (seis) meses antecedentes à eleição, não havendo prazo de duração determinado. Mas, apesar de a duração ser indeterminada, deve-se observar o prazo mínimo de existência, qual seja, 4 (quatro) anos a contar da data do respectivo registro no TSE, em conformidade com o inc. II, §3º, do art. 11-A da Lei nº. 9.096/95¹⁹.

As agremiações partidárias, ainda, possuem caráter nacional, como dispõe o inc. IV, do §3º, do art. 11-A²⁰. Por consequência, não há possibilidade de partidos firmarem federações no âmbito estadual e municipal.

A Lei nº. 14.208/2021 apresenta, ainda, alguns requisitos para a constituição e o registro do estatuto das federações, a fim de que, efetivamente, adquiram existência jurídica e política. Os requisitos são os seguintes:

- a) No estatuto, o prazo para duração e vinculação entre os partidos não pode ser inferior a 4 (quatro) anos (II, §3º, do art. 11-A da Lei nº. 9.096/95);
- b) A cópia da resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação (inc. I, §6º, do art. 11-A da Lei nº. 9.096/95);

¹⁹ “II – os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos”;

²⁰ “IV – a federação terá abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral”.

- c) A cópia do programa e do estatuto comuns da federação constituída (inc. II, §6º, do art. 11-A da Lei nº. 9.096/95); e
- d) A ata de eleição do órgão de direção nacional da federação (inc. III, §6º, do art. 11-A da Lei nº. 9.096/95).

Em resumo, as federações partidárias carregam consigo as seguintes características que à elas são inerentes: (i) precisam estabelecer um *estatuto próprio*; (ii) a reunião dos partidos em federações é *temporária*, não podendo ter duração menor que 4 (quatro) anos; (iii) têm *abrangência nacional*; (iv) deve ter se estatuto registrado no TSE; (v) exige a junção de, no mínimo, 2 (dois) partidos; (vi) os partidos precisam ter *afinidade programática*; e (vii) atuaram como *um único partido fossem*.

Importante, neste momento, fazer a distinção do instituto da federação partidária em relação às outras formas de união entre partidos, como, por exemplo, as coligações partidárias. Anteriormente à Lei nº. 14.208/2021, “os partidos poderiam unir-se no intuito de melhorar seu desempenho eleitoral através das coligações para as eleições proporcionais, as quais foram extintas pela Emenda Constitucional nº 97/2017” (CERVI, 2022, p. 37).

Além das coligações, “os partidos podem fundir-se, situação em que seus componentes perdem suas características para formar um novo partido. Os partidos também podem unir-se em blocos para atuar em conjunto com o parlamento” (CERVI, 2022, p. 37).

A despeito de muitos considerarem que as federações não são muito mais que coligações, a figura de uma não se subsumi nem se confunde com a figura da outra, tendo em vista suas várias características divergentes e que as fazem únicas. A federação se diferencia da coligação porque²¹:

COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA	FEDERAÇÃO PARTIDÁRIA
União efêmera entre partidos para disputar apenas as eleições majoritárias	União de natureza permanente
A coligação visa exclusivamente a conquista do poder por meio das eleições, sem estabelecer compromisso público de atuação conjunta , se extinguindo após o período eleitoral	A duração da federação se estende para o período de exercício do mandato (4 anos, no mínimo), havendo necessidade de se ter afinidade programática entre os participantes
Os partidos podem se coligar para lançar candidatos nas eleições majoritárias : para	Há possibilidade da união de partidos para disputar eleições proporcionais e

²¹ CÂMARA, 2021.

<p>prefeito, governador, senador e presidente da República.</p> <p>Nas eleições proporcionais (vereador, deputado estadual, deputado distrital e deputado federal), não há possibilidade de coligação.</p>	<p>majoritárias ou apenas a proporcional ou a majoritária</p>
<p>Tem abrangência estadual e nacional</p>	<p>Tem abrangência, apenas, nacional</p>

Ou seja, dissemelhantemente das coligações, “a federação requer coerência, afinidade ideológica e programática entre os partidos que optarem por ela. A exigência de caráter nacional implica a verticalização e atuação conjunta em todas as eleições – nacionais, regionais e locais” (GOMES, 2022, p. 163).

Quanto à natureza jurídica das federações de partidos, Roosevelt Arrais e Luiz Gustavo de Andrade entendem a instituição como predominantemente de direito privado, a despeito do caráter público de suas atividades extrafederativas (CERVI, 2022).

“Quanto ao ato jurídico que constitui ou que extingue a federação, quanto ao seu funcionamento interno e a relação com outras entidades partidárias, pode se afirmar que sua condição é predominantemente privada, na medida que sua atuação deriva da autonomia dos partidos que a compõe” e por se comportar como se partido fosse durante a legislatura (CERVI, 2022, p. 39).

Isto é, as federações tem caráter predominantemente privado, haja vista a necessidade de estarem desentrelaçadas do poderio estatal para desenvolverem suas atividades e funções com autonomia; embora tenham que conviver e obedecer aos ditames constitucionais que são predominantemente públicos, tais quais resguardar a soberania nacional, a pluralidade, os direitos fundamentais da pessoa humana e o regime democrático (CERVI, 2022).

Nessa linha, surgem os princípios inerentes à existência das referenciadas agremiações, os quais orientam e conduzem a compreensão a respeito desses novos institutos políticos. Os referidos princípios, inspirados no texto constitucional, são:

- a) Princípio do pluralismo político: é inerente ao Estado Democrático de Direito a oposição e variedade de ideias e posições como forma de organizar e fiscalizar o Estado, bem como na confecção de políticas públicas e iniciativas destinadas aos administrados. As federações vêm como instrumento para a convivência fortificada dos diferentes tipos de pautas, fortalecendo os diversos cenários que carecem de representatividade.
- b) Princípio da anualidade e da quadrianualidade: O art. 16 da Constituição Federal determina que as regras que desencadeiam mudanças na legislação eleitoral, só

produzirão efeitos após o período de 1 (um) ano a contar da data de sua vigência, com fito de garantir segurança jurídica ao processo eleitoral e aos seus participantes. No caso das federações, dever-se-á obediência ao princípio da quadrianualidade, “segundo o qual os preceitos norteadores da atuação da federação (...) perdurarão por quatro anos, período pelo qual deverão ser respeitados pelas agremiações federadas que agirão ‘como se’ uma única fossem” (CERVI, 2022, p. 40).

- c) Princípio da autonomia: Positivada no art. 17, §1º da Constituição Federal, o princípio da autonomia partidária representa a concessão constitucional aos partidos políticos para que tenham ampla liberdade de atuação e organização interna (BARROS, 2021). Augusto Aras ensina que a liberdade e a autonomia dos partidos têm como escopo proteger o desempenho de suas atividades da “indevida influência do Estado” (ARAS, 2016, p. 132).
- d) Princípio republicano: Almeja a satisfação das necessidades do povo, a fim de sempre prevalecer o interesse da maioria, por meio dos agentes eleitos e dos partidos políticos. O princípio republicano como um “conjunto de defesas institucionais contra o mau uso do poder”, garantindo que sejam respeitadas a temporalidade, a alternância de mandato, a eletividade, dentre outros elementos inerentes à luta contra o abuso de autoridade (CERVI, 2022, p. 43).
- e) Princípio democrático: O princípio democrático, no âmbito interno das federações de partidos, busca a preservação da vontade majoritária em relação às deliberações (CERVI, 2022).

Em suma, as federações partidárias são institutos de direito privado que atuam como se partidos fossem, obedecendo aos requisitos impostos em Lei e aos princípios inspirados no texto constitucional. Além disso, mostraram-se instituições de importância ímpar na luta pela defesa dos direitos e das garantias dos administrados, sendo assegurados a elas autonomia e liberdade para o exercício de suas funções na defesa da democracia representativa.

4.4. Precedente do Supremo Tribunal Federal – ADI 7021

O Supremo Tribunal Federal validou integralmente o instituto da Federação Partidária, sendo instituída conforme os ditames constitucionais. A Ação Direta de Inconstitucionalidade

foi proposta pelo PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), em 04/11/2021, com o fito de declarar a inconstitucionalidade dos art. 1º, 2º e 3º da Lei nº. 14.208 de 28 de setembro de 2021²² que, ao permitir a formação das chamadas “federações partidárias”, teria violado o §1º, art. 17²³ e o art. 65, *caput*, e §1º, da Constituição Federal de 1988²⁴.

²² “Art. 1º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 11-A:

“Art. 11-A. Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária.

§ 1º Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária.

§ 2º Assegura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação.

§ 3º A criação de federação obedecerá às seguintes regras:

I – a federação somente poderá ser integrada por partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral;

II – os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos;

III – a federação poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias;

IV – a federação terá abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral.

§ 4º O descumprimento do disposto no inciso II do § 3º deste artigo acarretará ao partido vedação de ingressar em federação, de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, de utilizar o fundo partidário.

§ 5º Na hipótese de desligamento de 1 (um) ou mais partidos, a federação continuará em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam 2 (dois) ou mais partidos.

§ 6º O pedido de registro de federação de partidos encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral será acompanhado dos seguintes documentos:

I – cópia da resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação;

II – cópia do programa e do estatuto comuns da federação constituída;

III – ata de eleição do órgão de direção nacional da federação.

§ 7º O estatuto de que trata o inciso II do § 6º deste artigo definirá as regras para a composição da lista da federação para as eleições proporcionais.

§ 8º Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, inclusive no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes.

§ 9º Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra federação.”

Art. 2º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-A:

“Das Federações

Art. 6º-A Aplicam-se à federação de partidos de que trata o art. 11-A da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), todas as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, inclusive no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes.

Parágrafo único. É vedada a formação de federação de partidos após o prazo de realização das convenções partidárias.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

²³ “Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)”;

²⁴ “Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

O Partido alegou violação formal e material à Constituição Federal, haja vista que, em seus termos, afrontava “1) ao devido processo legislativo bicameral; 2) à vedação expressa à celebração de coligação nas eleições proporcionais; 3) à vedação expressa à verticalização das coligações; e 4) ao sistema partidário e ao sistema eleitoral proporcional”²⁵.

Em dezembro de 2021, o Ministro e Relator do caso, Roberto Barroso, deferiu parcialmente a cautelar pleiteada pelo PTB. Transcreve-se trecho da decisão:

“Diante do exposto, defiro parcialmente a cautelar apenas para adequar o prazo para constituição e registro das federações partidárias e, nesse sentido: (i) suspendo o inciso III do § 3º do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995 e o parágrafo único do art. 6º-A da Lei nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 14.208/2021; bem como (ii) confiro interpretação conforme à Constituição ao caput do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, de modo a exigir que *“para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos”*. 30. Determino a imediata inclusão desta cautelar em Plenário Virtual, para a ratificação do seu teor”²⁶.

Ou seja, o Min. Relator não visualizou impedimento constitucional no novo modelo representado pelas federações partidárias, definindo, no entanto, que os registros das federações no TSE deveriam ser realizados até o dia 31 de maio. Posteriormente, em 09/02/2022, o Plenário do Supremo Tribunal Federal referendou a liminar concedida pelo Relator da ação.

Em seu voto, Barroso entendeu que as coligações e as federações partidárias são institutos distintos, cada um com suas peculiaridades. As coligações, para ele, eram reuniões circunstanciais de partido, sem qualquer conteúdo ou compromisso programático conjunto entre seus componentes, sendo instrumento de engano ao eleitor. Por sua vez, as federações partidárias seriam reuniões perenes entre partidos políticos com objetivos comuns a serem alcançados. Cita-se trecho importante do acórdão:

“E o argumento pela inconstitucionalidade material trazido pelo autor da ação é o de que as **federações partidárias seriam uma versão - digamos assim - recauchutada ou envernizada das coligações partidárias** que foram vedadas pela Emenda Constitucional nº 97.

Também aqui, Presidente e eminentes Colegas, **eu não estou acolhendo o argumento na medida em que existem substanciais e significativas diferenças** entre as federações partidárias e as coligações que, em boa hora, o Congresso Nacional procreveu.

Esse fato permitia, **nas coligações em eleições proporcionais, uma fraude à vontade do eleitor**. Já houve casos de **um partido progressista, que defendia a descriminalização da interrupção da gestação, se coligar com um partido de base evangélica, e isso permitia que o eleitor que votasse numa líder feminista estivesse elegendo um pastor evangélico**, ou vice-versa, um eleitor que quisesse dar um voto conservador num pastor evangélico poderia estar elegendo uma líder feminista”. (...)

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora”.

²⁵ Petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7021.

²⁶ Trecho da decisão monocrática proferida pelo Min. Relator Roberto Barroso na ADI 7021/DF.

Na federação, penso que a lei aprovada pelo Congresso evita esse tipo de distorções por três razões principais. Em primeiro lugar, não se trata de uma junção apenas circunstancial para fins eleitorais. **A lei aqui impugnada exige uma união estável de ao menos quatro anos entre os partidos.** Essa, portanto, é a primeira distinção: não é uma coligação eleitoral ou eleitoreira, é uma aliança de duração mínima de 4 anos. Em segundo lugar, **a legislação exige um grau relevante de afinidade programática,** na medida em que os partidos precisam elaborar um estatuto comum, aprovado pelo TSE, e um programa comum de ambos. Com isso se minimiza o risco de partidos com linhas ideológicas completamente distintas se alinharem para fins eleitorais. Em terceiro lugar, **a legislação vincula o funcionamento parlamentar das federações depois das eleições.** Portanto, esses dois partidos, ou três ou quatro, quantos sejam, que se unirem em federação terão de ter uma atuação parlamentar alinhada, integrada como se uma unidade fosse, nos termos do estatuto aprovado perante o Tribunal Superior Eleitoral. Essas distinções, a meu ver, **afastam as federações partidárias das coligações proporcionais vedadas pela Constituição.** (...)

Assim, estou validando integralmente o instituto das federações, conforme previsto nesta Lei nº 14.208, recém-promulgada²⁷ [grifo nosso].”

Noutro ponto, o Ministro compreendeu que as Federações Partidárias deveriam se submeter ao prazo de 6 (seis) antecedentes às eleições para registro no TSE, assim como ocorre com os partidos políticos. Fugir de tal premissa seria violar o princípio da isonomia no âmbito eleitoral.

Assim, com o julgamento da referida da ADI 7021, o Supremo Tribunal Federal chancelou a constitucionalidade das novas agremiações partidárias, denominadas “federações partidárias” ou “federações de partidos”.

4.5. Procedimento de criação das federações de partidos e seus efeitos

A federação partidária tem seu primeiro sopro de vida (jurídico) quando do seu registro no cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas do local de sua sede, na roupagem exigida pelo art. 44 do Código Civil²⁸. O próximo passo para sua criação é a criação do CNPJ perante a Receita Federal do Brasil e, posteriormente, o efetivo registro no Tribunal Superior Eleitoral, observando-se as determinações contidas na Resolução nº. 23.670/2021.

²⁷ Trecho recortado do acórdão proferido no julgamento da ADI 7021.

²⁸ “Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as associações;

II - as sociedades;

III - as fundações.

IV - as organizações religiosas; (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

V - os partidos políticos. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

VI - (Revogado pela Lei nº 14.382, de 2022)

(...)

§ 2º As disposições concernentes às associações aplicam-se subsidiariamente às sociedades que são objeto do Livro II da Parte Especial deste Código. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

§ 3º Os partidos políticos serão organizados e funcionarão conforme o disposto em lei específica. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)”

Conforme dita o art. 3º da referida Resolução, “O pedido será autuado na classe Registro de Federação Partidária (RFP) e distribuído a um relator ou a uma relatora, devendo a secretaria do Tribunal publicar, imediatamente, no Diário da Justiça Eletrônico (DJe), edital para ciência das interessadas e dos interessados”. O edital fica disponível para ciência dos interessados, que possuem, 3 (três) dias para oferecerem impugnação.

Após os trâmites impugnatórios, o relator do pedido de registro deverá ouvir o Ministério Público Eleitoral e conceder prazo para que sejam sanadas eventuais falhas no requerimento. Posteriormente à manifestação do MPE, o relator levará o pedido para julgamento do Plenário, o qual terá 10 (dez) dias para proferir decisão.

Se o pedido de registro for deferido, algumas informações deverão ser arquivadas no SGIP (Sistema de Gestão de Informação Partidárias), tais quais: 1) a informação, no registro de todos os partidos políticos que compõe a federação; e 2) a composição do órgão de direção nacional da federação, nos termos do art. 4º da Resolução nº. 23.670/2021.

“Somente após o registro civil e o deferimento do requerimento pelo TSE é que a federação poderá atuar validamente, como se fosse um único partido, em todos os níveis (municipal, estadual e federal)” (CERVI, 2022, p. 45).

No âmbito político, ou seja, para participar do processo eleitoral, “a participação da federação nas eleições somente será possível se o deferimento de seu registro no TSE ocorrer até 6 (seis) meses antes das eleições”²⁹. Quanto ao aspecto político, “a federação passa a atuar imediatamente, a partir do deferimento de seu registro pelo TSE” (CERVI, 2022, p. 46).

4.6. Funcionamento das Federações Partidárias

Constituída política e juridicamente, a federação partidária “atuará como se fosse uma única agremiação partidária”³⁰. Diante disso, as federações representam a externalização da vontade colegiada dos partidos reunidos ali reunidos. Depois de formalizada, a federação se apresenta como uma única entidade (CERVI, 2022).

Para que possam participar do pleito, as federações de partidos precisam estar efetivamente constituídas e registradas com no mínimo 6 (seis) meses de antecedência e possuir ao menos 1 (um) órgão de direção do partido, seja ele definitivo ou provisório, em sua circunscrição, como dispõe o art. 2º da Resolução nº. 23.609/201931.

²⁹ §4º do art. 4 da Resolução nº. 23.670/2021.

³⁰ Art. 11-A da Lei nº. 9.096/95.

³¹ “Art. 2º Poderão participar das eleições: (Redação dada pela Resolução nº 23.675/2021)

À federação partidária recaí todas as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que tange o período eleitoral, inclusive, em relação à “escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, propaganda eleitoral, contagem de votos, obtenção de cadeiras, prestação de contas e convocação de suplentes” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Em relação ao acesso de recursos financeiros e ao acesso gratuito à propaganda de rádio e tv, serão analisados o cumprimento da cláusula de desempenho instituída pela Emenda Constitucional n.º. 97/2017, que assim determina:

“Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: (...)

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 97, de 2017)

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 97, de 2017)

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 97, de 2017)” (BRASIL [Constituição], 1988).

Registra-se que, no caso das agremiações de partidos, “o acesso à propaganda em rádio e TV será conferido à federação e não aos partidos que a compõe, de maneira individualizada” (CERVI, 2022, p. 61). Além disso, é inerente ao funcionamento dos partidos, inclusive, das federações, a prestação de contas anuais e eleitorais ao Juízo Eleitoral competente do que fora arrecadado (público e particular) e do que fora gasto nas atividades das agremiações (CERVI, 2022).

Ademais, durante os 4 (quatro) anos de legislatura serão aplicadas às federações de partidos as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária, assim como ocorre com os partidos políticos (CERVI, 2022).

O funcionamento parlamentar, nos ditames do art. 12 da Lei n.º 9.096/45, “é o direito dos partidos políticos e das federações de se fazerem representar nas casas legislativas e

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 n.º 9.504/1997, art. 4º ; Lei n.º 9.096/1995, art. 10, § 1º, I e II ; e Res.-TSE n.º 23.571/2018, arts. 35 e 43); e (Incluído pela Resolução n.º 23.675/2021)

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 n.º 9.504/1997, art. 6º-A) (Incluído pela Resolução n.º 23.675/2021)”

participar de suas diversas instâncias, por intermédio de uma bancada, sob a direção de lideranças de sua livre escolha” (CERVI, 2022, p. 67).

Por sua vez, a fidelidade partidária está prevista no §1º do art. 17 da Constituição Federal, impondo ao estatuto que estabeleça normas “de disciplina e fidelidade partidária”. O referido princípio “impõe que o mandatário popular paute sua atuação pela orientação programática do partido pelo qual foi eleito. É indiscutível o proveito que resulta para a democracia, já que o debate político deve ser pautado por ideias e não por projetos pessoais ou o culto à personalidade.” (GOMES, 2022, p. 192).

Nesse ponto, o art. 11-A, §9º da Lei nº. 9.096/95, com alteração da Lei nº. 14.208/2021, estabelece que “Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra federação”. Ou seja, para fins de preservação do mandato, é devida fidelidade ao partido que elegeu o candidato, não à federação” (CERVI, 2002).

4.7. Desligamento partidário e dissolução das federações

A federação partidária tem vigência indeterminada, devendo ter prazo mínimo de 4 (quatro) anos de duração. O partido que escolher se desligar da federação antes do referido período determinado sofrerá sanções estabelecidas em lei (§4º do art. 11-A da Lei nº. 9.096/95, alterada pela Lei 14.208/2021), quais sejam:

“§ 4º O descumprimento do disposto no inciso II do § 3º deste artigo acarretará ao partido vedação de ingressar em federação, de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, de utilizar o fundo partidário”.

Nos termos do mesmo diploma legal, “Na hipótese de desligamento de 1 (um) ou mais partidos, a federação continuará em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam 2 (dois) ou mais partidos” (§4º do art. 11-A da Lei nº. 9.096/95, alterada pela Lei 14.208/2021).

No que tange à federação partidária, pode-se pensar nas seguintes hipóteses de dissolução: “(a) dissolução voluntária depois de transcorrido o prazo mínimo; (b) dissolução voluntária ocorrida antes do prazo mínimo de 4 anos; e (c) dissolução involuntária ocorrida antes do cumprimento do prazo mínimo de 4 anos” (CERVI, 2022, p. 77).

A primeira ocorre quando o prazo de 4 (quatro) anos transcorre e os partidos decidem por bem extinguir a federação. Nesse caso, não há que se falar em sanções, porquanto respeitado o tempo mínimo exigido. A segunda hipótese decorre do desligamento de todos os partidos da

federação antes do prazo de 4 (quatro) anos e as sanções previstas em lei serão aplicadas às greis desistentes. Por último, tem-se o cenário em que resta apenas 1 (um) partido na federação, momento em que ocorrerá a dissolução involuntária, não havendo aplicação de punição.

4.8. Federações Partidárias nas eleições de 2022

Nas Eleições de 2022, com a instituição das federações de partidos por meio da Lei nº. 14.208/2021, 3 (três) foram as agremiações partidárias registradas no TSE: 1) Federação Brasil da Esperança (Fé Brasil); 1) Federação PSDB Cidadania; e 3) Federação PSOL REDE. Conforme registra-se³²:

NOME	DATA DE DEFERIMENTO	PRES. NACIONAL	PARTIDOS INTEGRANTES
Federação Brasil da Esperança (FE Brasil)	24 de maio de 2022 (RFP nº 0600228-48.2022.6.00.0000)	Gleisi Helena Hoffman	Partido dos Trabalhadores (PT) Partido Comunista do Brasil (PCdoB) Partido Verde (PV)
Federação PSDB Cidadania	26 de maio de 2022 (RFP nº 0600291-73.2022.6.00.0000)	Bruno Cavalcante de Araújo	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) Cidadania (CIDADANIA)
Federação PSOL REDE	26 de maio de 2022 (RFP nº 0600345-39.2022.6.00.0000)	Guilherme Castro Boulos	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) Rede Sustentabilidade (REDE)

A federação, como já apontado neste trabalho, não teve seu funcionamento limitado às eleições majoritárias, mas também às proporcionais, elegendo também cargos para deputados federais, estaduais, distritais e vereador.

O atual Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, teve apoio de duas das federações formadas nas Eleições de 2022: Federação Brasil da Esperança, liderada pela Deputada Federal Gleisi Hoffmann, e Federação PSOL REDE, liderada por Guilherme Boulos. O petista logrou êxito na disputa eleitoral contra o então Presidente, Jair Messias Bolsonaro, que pleiteava a reeleição em segundo turno.

³²Conforme *site* do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacoes-partidarias-registradas-no-tse>. Acesso em: 01/06/2023 às 18h11.

O Chefe do Executivo concorreu pela coligação “Brasil da Esperança” – permitida nas eleições majoritárias –, composta pelas federações FE BRASIL (PT, PCdoB e PV) e PSOL-REDE e pelos partidos Solidariedade, PSB, Agir, Avente e Pros³³.

De acordo com a Câmara dos Deputados³⁴, dos 28 partidos/federações participantes das eleições de 2022, apenas 12 conseguiram superar a cláusula de desempenho, quais sejam: as federações PT/PCdoB/PV, PSDB/Cidadania e Psol/Rede, bem como os partidos MDB, PDT, PL, Podemos, PP, PSB, PSD, Republicanos e União. Nota-se que as 3 (três) federações criadas para as eleições de 2022 obtiveram sucesso quanto à cláusula de desempenho.

Noutro cenário, Avante, PSC, Solidariedade, Patriota, PTB, Novo, Pros, DC, Agir, PCB, PCO, PMB, PMN, PRTB, PSTU e UP não tiveram sucesso no alcance à cláusula de desempenho, a despeito dos 7 (sete) primeiros terem eleito deputados federais.

Ou seja, até então não terão acesso a recursos financeiros públicos e propaganda gratuita no rádio e na TV. Apesar disso, “esses partidos têm diversas alternativas, como se fundir, ser incorporadas ou ainda constituir federações com outros partidos que tiveram melhor desempenho nas urnas”³⁵, a fim de superarem as exigências da cláusula de desempenho.

A experiência da última eleição mostrou, assim, que constituir federações partidárias entre partidos menores e que dispõe de propósitos e ideais semelhantes é uma das soluções para que possam de fato participar efetivamente da vida política, recebendo os benefícios daqueles que conseguem superar a cláusula de barreira.

5. A APLICAÇÃO DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA ÀS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS

5.1. Federações Partidárias: semelhanças e integração analógica com o regime jurídico dos partidos políticos e a aplicação do princípio da isonomia no âmbito eleitoral

No primeiro momento, as federações partidárias foram entendidas como o retorno das coligações às eleições proporcionais no Brasil. Entretanto, por meio do julgamento da ADI

³³Fonte: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/lula-e-eleito-novamente-presidente-da-republica-do-brasil>.

³⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. TSE diz que apenas 12 partidos ou federações superaram a cláusula de desempenho. Publicado em: 14/10/2022. Disponível: <https://www.camara.leg.br/noticias/912930-tse-diz-que-apanas-12-partidos-ou-federacoes-superaram-a-clausula-de-desempenho/>. Acesso em: 07/06/2023 às 09h12.

³⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. TSE diz que apenas 12 partidos ou federações superaram a cláusula de desempenho. Publicado em: 14/10/2022. Disponível: <https://www.camara.leg.br/noticias/912930-tse-diz-que-apanas-12-partidos-ou-federacoes-superaram-a-clausula-de-desempenho/>. Acesso em: 07/06/2023 às 09h12.

7021, consignou-se que os dois institutos apresentam diferenças inquestionáveis, como leciona o Ministro Gilmar Mendes:

“(…) federações de partidos (ou federações partidárias) e as coligações constituem institutos diferentes, sobretudo porque daquelas exige-se alinhamento de conteúdo programático, com a formulação de um estatuto e de um programa comum aos partidos integrantes; a união estável de seus membros, com durabilidade de, no mínimo, quatro anos; e a vinculação do funcionamento parlamentar posterior às eleições. Assim, as federações partidárias não implicam transferência ilegítima de votos entre partidos com ideologias programáticas diferentes, não gerando as distorções anteriormente aventadas pelas coligações proporcionais sobre o sistema representativo” (BARROS; MALDONADO p. 26).

Com as federações partidárias, ficou evidente a busca pela formação de alianças duradouras, com vistas a alcançar a vontade legítima do povo, ou seja, dos representados. Assim, não pode se falar em uma nova forma de coligação, pelo contrário, “mais precisamente, nossa atenção se volta à atuação do legislador democrático que, anos após tal proibição, promoveu um aperfeiçoamento nesse âmbito mediante instituição da figura jurídica das federações partidárias” (BARROS; MALDONADO, 2022, p. 28).

Assim, instituiu-se, em 2021, a figura das federações, que representa a reunião de dois ou mais partidos políticos que atuarão como se fossem uma única agremiação nas eleições e nos 4 (quatro) anos de legislatura, com base em programa e estatuto comuns, obedecendo à todas as regras destinadas aos partidos políticos e todas as normas que regulam o funcionamento parlamentar, bem como a fidelidade partidária³⁶.

Nessa linha, José Jairo afirma que:

“No processo eleitoral, são aplicáveis à federação todas as normas regentes das eleições, tais como as atinentes ao registro de candidatura, propaganda eleitoral, arrecadação de recursos, acesso aos fundos eleitorais, prestação de contas etc. De modo que ela se apresenta aos eleitores como uma só entidade, sendo os candidatos registrados em seu nome (LPP, art. 11-A, § 8º; LE, art. 60-A, caput). Após as eleições, aplicam-se “todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária”, sendo, porém, “assegurada a identidade e autonomia dos partidos integrantes do consórcio” (LPP, art. 11-A, §§ 1º e 2º)” (GOMES, 2022, p. 164) **[grifo nosso]**.

Nota-se que as federações de partidos se comportam como verdadeira agremiação partidária observando as mesmas normas atinentes aos partidos e funcionando, de fato, como uma única entidade. Ademais, conferindo densidade à norma, a Resolução nº. 23.670/2021 do TSE definiu, nos termos do seu art. 4º, § 1º, que “os partidos que compõe a federação passarão a atuar, em todos os níveis, de forma unificada”.

³⁶ Art. 1 da Lei nº. 14.208/2021 e art. 11-A da Lei nº. 9.096/1995.

Inclusive, em ação proposta pelo Partidos dos Trabalhadores em face do então Presidente Jair Messias Bolsonaro durante as eleições de 2022³⁷, analisou-se a legitimidade ativa de partido já federado, ou seja, sobre a possibilidade de grei pertencente à federação ter legitimidade para atuar isoladamente à entidade da qual faz parte, em razão do contido no art. 12 da Resolução nº 23.670/2021 do TSE, o qual determina que:

“Art. 12. A 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 será regulamentada nas instruções do Tribunal Superior Eleitoral que dispõem sobre essas matérias (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, § 8º ; Lei nº 9.504/1997, art. 6º-A) .
Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, serão observadas as seguintes regras destinadas a assegurar a isonomia na aplicação de recursos de campanha e a impedir o desvio de finalidade das federações partidárias:
I - Na eleição proporcional, o percentual mínimo de candidaturas por gênero deverá ser atendido tanto globalmente, na lista da federação, quanto por cada partido, nas indicações que fizer para compor a lista; e
II - Havendo transferência de recursos oriundos do FEFC ou do Fundo Partidário entre os partidos que integram a federação, a desaprovação das contas do partido beneficiado, quando decorrente de irregularidades na aplicação daqueles recursos na campanha, acarretará a desaprovação das contas do partido doador” (TSE, 2021, art. 12).

In casu, a agremiação política representante – Partido dos Trabalhadores (PT) – integrava [e ainda integra] a Federação Brasil da Esperança (Fé Brasil), que se apresenta como uma pessoa jurídica autônoma constituída pelo agrupamento de partidos que, após seu registro, passou a atuar “como se fosse uma única agremiação partidária”³⁸.

Intimado a se manifestar nos autos da Representação, a Procuradoria-Geral Eleitoral opinou que:

“A partir do deferimento do registro da federação e das anotações junto ao Sistema de Gestão de Informações Partidárias (SGIP), “os partidos que compõem a federação passarão a atuar, em todos os níveis, de forma unificada” (art. 11-A da Lei 9.096/95; art. 4º, §1º, da Res.- TSE 23.670/2021). **Assim, desde o momento em que o TSE defere o pedido de registro, a federação passa a funcionar, perante a Justiça Eleitoral, como um ente único.**
A forma de relacionamento da federação com a Justiça Eleitoral guarda semelhança substancial com o que ocorre com as coligações partidárias. O TSE tem firme orientação no sentido de que o partido político coligado não tem legitimidade para agir isoladamente. Com efeito, *‘nos termos da jurisprudência desta Corte, partido político integrante de coligação não possui legitimidade para atuar no respectivo processo eleitoral de forma isolada’*. A única exceção a essa regra está disposta no § 4º do art. 6º da Lei 9.504/1997 (*‘O partido político coligado somente possui legitimidade para atuar de forma isolada no processo eleitoral quando questionar a validade da própria coligação, durante o período compreendido entre a*

³⁷ TSE. Representação nº 0600550-68.2022.6.00.0000. Partido dos Trabalhadores x Jair Messias Bolsonaro.

³⁸ Como determina o art. 11-A da Lei nº. 9.096/95.

data da convenção e o termo final do prazo para a impugnação do registro de candidatos’). A jurisprudência do TSE admite, isso sim, a legitimidade de agir isolada do partido político, se a representação foi ajuizada ainda antes da formação do ente aglutinador.

Na espécie, o ajuizamento da representação ocorreu em momento posterior à formação das federações, o que induz a ilegitimidade ativa do requerente³⁹ [grifo nosso].

Na sessão de julgamento extraordinária, realizada entre os dias 29/09/2022 e 30/09/2022, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral decidiu pela impossibilidade de atuação isolada do partido político federado desde a efetivação de seu registro no TSE. Transcreve-se trecho do acórdão:

“Não se admite a atuação isolada em ação judicial eleitoral de partido político que se acha formalmente reunido em federação partidária. A partir do **deferimento** do seu respectivo registro pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a federação partidária passa a atuar de forma **unificada** em nome de todas as agremiações que a compõem, como se novo partido fosse.⁴⁰”

A Relatora do caso, Ministra Maria Cláudia Buchianeri, teceu importantes considerações durante seu voto, as quais merecem destaque:

“Com efeito, esta representação foi ajuizada em 19.7.2022 por partido político integrante da Federação Partidária denominada Brasil da Esperança (FE BRASIL), oficializada em 24.5.2022, em razão do julgamento do RFP nº 0600228-48/DF, por este Tribunal Superior. **A Res.-TSE no 23.670/2021 dispõe que às federações partidárias se aplicam as mesmas normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições (art. 12). Assim, a partir do deferimento do seu respectivo registro por este Tribunal Superior, esse novo ente, qual seja, a federação partidária, passa a atuar de forma unificada em nome de todas as agremiações que a compõem, como se um novo partido fosse.** É precisamente o que se depreende do § 1º do art. 4º da Res.-TSE no 23.670/2021:

(...)

De mais a mais, **a nova figura da federação partidária, nos termos em que delineada pela Lei nº 14.208/2021, representa forma de união entre agremiações ainda mais profunda do que aquela derivada da formação de coligações.** Daí a obrigação legal de sua duração por no mínimo quatro anos, ao contrário da efemeridade que timbra as coligações partidárias, essencialmente limitadas ao pleito eleitoral propriamente dito. **Nesse contexto, cumpre salientar que o partido coligado, em regra, não detém legitimidade para atuar isoladamente em juízo, à luz do art. 6º, § 4º, da Lei nº 9.504/1997 e da jurisprudência sedimentada nesta Corte Superior (AgR-AREspe nº 060093933/PR, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 3.2.2022e AgR-REspEl no 0600261-70/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 20.10.2021).** Se é assim, e se nem mesmo partidos já coligados podem, em regra, isoladamente atuar perante esta Corte Superior, **então por maiores razões partidos já federalizados igualmente não devem poder.**

Nesse sentido é o olhar da abalizada doutrina de Ezikelly Barros, para quem **“mesmo que a federação não tivesse sido equiparada a um partido pelo STF**, ou seja, ainda que fosse considerada uma espécie do gênero coligação, **não seria possível admitir a atuação de partidos federados isoladamente no processo eleitoral. Afinal, é**

³⁹ Manifestação do Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Paulo Gustavo Gonet Branco, nos autos da Representação nº 0600550-68.2022.6.00.0000 que tramita no TSE.

⁴⁰ Acórdão proferido pelo Plenário do TSE nos autos da Representação nº 0600550-68.2022.6.00.0000.

pacífica a jurisprudência do TSE segundo a qual o partido coligado não possui legitimidade ativa para atuar isoladamente no processo eleitoral, salvo quando questionar a validade da própria coligação ou versar sobre direito de resposta” (Partidos Federados não podem atuar isoladamente desde o registro no TSE. Conjur, em 4.8.2022)”⁴¹[grifo nosso].

Nessa esteira, vê-se que o arranjo normativo previsto às federações de partidos e os julgamentos da ADI 7021, pelo STF, e da Representação nº 0600550-68.2022.6.00.0000, pelo TSE, ensejaram a equiparação do novo instituto a um partido, desde a data de efetivação de seu registro no TSE.

Rememora-se que o Plenário do Supremo Tribunal Federal validou decisão monocrática proferida pelo Ministro Roberto Barroso na ADI 7021, que “considerou constitucional essa federação – criada por lei ordinária – apenas por equipará-la a um partido político com atuação conjunta e unificada em todo o território nacional, tanto no funcionamento parlamentar quanto no processo eleitoral (BARROS; MALDONADO, 2022, p. 390).

Foi nessa linha que o Ministro deu interpretação conforme ao *caput* do art. 11-A da Lei nº. 9.096/1995, “de modo a exigir que ‘para participar das eleições as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos’”⁴², ou seja, com antecedência de 6 (seis) meses do pleito, uma vez que fugir de tal premissa seria violar o princípio da isonomia no âmbito eleitoral.

Além disso, relembra-se que recai sobre o novel instituto todas “as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, inclusive no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes”⁴³, aplicando-se também “todas as normas que regem o funcionamento parlamentar”⁴⁴.

A federação “é considerada um agente político único e específico dotado de vontade e responsabilidade própria” (CERVI, 2022, p 51), inclusive, recebe recursos financeiros como se partido fosse. Recorta-se parte do Parecer do Plenário da Câmara dos Deputados pela

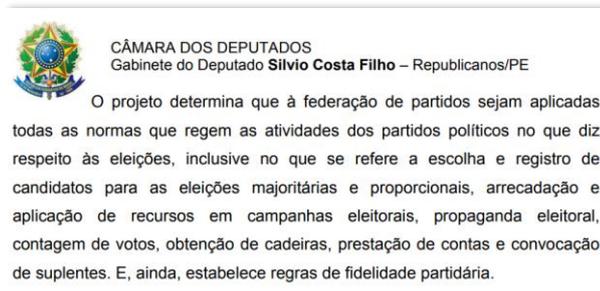
⁴¹ Voto da relatora, Ministra Maria Cláudia Bucchianeri, proferido nos autos da Representação nº 0600550-68.2022.6.00.0000.

⁴² Decisão monocrática do Relator, Ministro Roberto Barroso, proferido nos autos da ADI 7021.

⁴³ Art. 12 da Resolução nº 23.670/2021 do TSE.

⁴⁴ § 1º do art. 11-A da Lei nº. 14.208/2021.

Constituição e Justiça e de Cidadania ao Projeto de Lei nº. 2.522, de 2015, pelo Sr. Relator, Deputado Silvio Costa Filho (Republicanos/PE), que abarcou o assunto⁴⁵:



Assim, chega-se ao ponto principal deste estudo: se as federações partidárias se submetem à todas as regras que regem as atividades e o funcionamento dos partidos políticos – seja no que se refere às eleições, à escolha de candidatos, à arrecadação e à aplicação do recurso, ao tempo de constituição e ao registro no TSE, dentre outros – e, ainda, são objetivamente equiparadas aos partidos políticos, à elas também deve ser aplicado o instituto da imunidade tributária, como cedido aos partidos no art. 150, inc. VI, alínea “c” da Constituição Federal.

As federações partidárias, como entes políticos, competem durante o processo eleitoral e a legislatura nos mesmos termos e condições políticas que aqueles destinados às greis – já que atuam, desde seu registro no TSE, como se partidos políticos fossem.

Negar às federações a garantia à imunidade tributária seria impor condições tributárias desiguais às pessoas políticas que deveriam competir com os mesmos direitos e deveres. Ou seja, rejeitar a aplicação da imunidade é violar frontalmente o princípio da igualdade, uma vez que os partidos estariam concorrendo as eleições com o privilégio de não sofrerem tributação, enquanto as federações apresentariam inequívoca desvantagem.

O princípio da igualdade, no âmbito público, orienta o Estado a “dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades” (NERY JUNIOR, 1999, p. 42).

Sobre o assunto, leciona o professor Diógenes Gasparini:

“A Constituição Federal, no art. 5º, caput, estabelece que, sem distinção de qualquer natureza, todos são iguais perante a lei. É o princípio da igualdade ou isonomia. **Todos devem ser tratados por ela igualmente tanto quando concede benefício, confere isenções ou outorga vantagens como quando prescreve sacrifícios, multas, sanções, agravos.** Todos os iguais em face da lei também o são perante a Administração Pública. Todos, portanto, têm o direito de receber da Administração Pública o mesmo tratamento, se iguais. **Se iguais nada pode discriminá-los. Impõe-**

⁴⁵ Parecer do Plenário da Câmara dos Deputados pela Constituição e Justiça e de Cidadania ao Projeto de Lei nº. 2.522, de 2015, pelo Sr. Relator, Deputado Silvio Costa Filho (Republicanos/PE).

se aos iguais, por esse princípio, um tratamento impessoal, igualitário ou isonômico. É princípio que norteia, sob pena de ilegalidade, os atos e comportamentos da Administração Pública direta e indireta. É, assim, um dos direitos individuais consagrados tanto à proteção dos brasileiros como dos estrangeiros submetidos à nossa ordem jurídica. (...)

É princípio aplicável às pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, embora encimado pelo título “Dos Direitos e Garantias Individuais”. Observe-se que as pessoas públicas (União, Estado-Membro, autarquia) podem receber da lei tratamento privilegiado em relação ao particular, como, aliás, comumente acontece.

O objetivo do princípio da igualdade é evitar privilégios, e quando instalados servir de fundamento para sua extinção. Essa igualdade, cabe observar, não significa nivelamento econômico, pois não se trata de uma igualdade material, mas jurídico-formal” (GASPARINI, 2011, p. 25) **[grifo nosso]**.

Isto é, o princípio da isonomia tem fundamento no texto constitucional e tem como escopo a garantia do tratamento igualitário às pessoas que se encontrem em mesmas condições, combatendo à promoção de privilégios à determinadas classes ou pessoas.

No campo do Direito Tributário, mais especificamente, o princípio da igualdade também foi positivado pelo Constituinte Originário, dispondo no art. 150, II da Constituição Federal que:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

II - **Instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente**, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”⁴⁶ **[grifo nosso]**.

A respeito do assunto, Leandro Paulsen doutrina que “esse dispositivo não deixa espaço para simples privilégios em favor de tais ou quais contribuintes” (PAULSEN, 2022, p. 93). É nítida a vedação a qualquer diferenciação arbitrária de privilégios ou sanções a pessoas que, no primeiro momento, têm mesmas condições.

Como mencionado acima, o princípio isonômico não prega apenas o tratamento igual aos iguais, mas também o tratamento desigual àqueles que se encontrem em condições distintas. Ocorre que, mesmo a diferenciação fundada deve “guardar razoabilidade e proporcionalidade, justificando-se tanto a sua existência como a sua medida” (PAULSEN, 2022, p. 93).

Considerando as inequívocas semelhanças e a equiparação legislativa e jurisprudencial entre os dois entes políticos – federações partidárias e partidos políticos –, é inegável que o instituto da imunidade de tributos seja também aplicado às federações partidárias, em respeito ao princípio constitucional da igualdade, haja vista que “aplicar as regras desconsiderando os

⁴⁶ Art. 150, inc. II da Constituição Federal de 1988.

princípios é como não crer em Deus, mas preservar a fé em Nossa Senhora!” (SUNDFELD, 2003, p.146).

A possibilidade da aplicação é permitida por meio da analogia, instrumento positivado no art. 108, inc. I do Código Tributário Nacional, o qual dispõe que “na ausência de disposição expressa, a autoridade competente para aplicar a legislação tributária utilizará sucessivamente, na ordem indicada: I - a analogia”⁴⁷.

De acordo com a doutrina de Leandro Paulsen:

“A analogia constitui método de integração da legislação tributária mediante aplicação da lei a situação de fato nela não prevista, mas cuja análise revele a identidade dos elementos essenciais e a adequação da norma para também em tal situação alcançar o fim pretendido pelo legislador. (...)

No que se refere à sua função na integração e aplicação do direito tributário, a equidade diz respeito à consideração das circunstâncias peculiares ao caso concreto, que demonstrem o descabimento da norma geral que não as tenha considerado e cuja incidência pura e simples levaria a uma solução que não se pode entender que tenha sido pretendida pelo legislador por implicar um resultado irrazoável, desproporcional ou de qualquer outro modo ofensivo dos direitos e garantias do sujeito passivo da obrigação tributária.

Sua invocação configura instrumento para “suprir a falta de norma adequada ao caso singular, ou mesmo para amortecer essa norma, se nas circunstâncias específicas ou inéditas ela conduzir ao iníquo ou ao absurdo, um e outro inadmissíveis dentro do sistema geral do direito e da consciência jurídica contemporânea em nosso país ou em nosso tipo de estrutura econômica, política, social e institucional” (PAULSEN, 2022, p. 221).

Assim, o instrumento da analogia facultado pelo CTN é uma “é forma de integração legal por comparação entre casos similares ou análogos, ou seja, aplica-se o método analógico pela semelhança de situações. A analogia objetiva acobertar as lacunas legais, na tentativa de regular, de maneira semelhante, os fatos semelhantes” (SABBAG, 2021, p. 132).

Ou seja, a analogia é uma forma de viabilizar a isonomia no trato de situações idênticas ou semelhantes, oportunizando a modernização da legislação pelo legislador conforme as inovações advindas com o passar do tempo – haja vista que o cenário encontrado entre os anos de 1987 e 1988 (quando discutido o texto constitucional nas Casas Legislativas) não é o mesmo do contexto atual.

O Supremo Tribunal Federal trouxe à baila tal discussão, em 2017, nos julgamentos dos Recursos Extraordinários n.º. 330.817 e 595.676, com repercussão geral, momento em que se discutia se a imunidade tributária concedida aos livros, jornais, periódicos e ao papel destinado à impressão também alcançaria os suportes físicos ou imateriais utilizados na veiculação de

⁴⁷ Art. 108, inc. I do Código Tributário Nacional.

livro eletrônico. Ou seja, a discussão girava em torno da (im)possibilidade de aplicação da imunidade concedida pela Constituição Federal aos *e-books*.

Na oportunidade, o Plenário da Corte Suprema entendeu que deveria ser considerada a teleologia da imunidade prescrita pelo Constituinte Originário, de modo que a norma não deveria se limitar às interpretações restritivas, salvaguardando a natureza finalística da norma imunizante.

Ademais, consignou-se que “A interpretação das imunidades tributárias deve se projetar no futuro e levar em conta os novos fenômenos sociais, culturais e tecnológicos. Com isso, evita-se o esvaziamento das normas imunizantes por mero lapso temporal, além de se propiciar a constante atualização do alcance de seus preceitos”⁴⁸.

A emenda do caso dispôs que:

EMENTA Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário. Imunidade objetiva constante do art. 150, VI, d, da CF/88. Teleologia multifacetada. Aplicabilidade. Livro eletrônico ou digital. Suportes. Interpretação evolutiva. Avanços tecnológicos, sociais e culturais. Projeção. Aparelhos leitores de livros eletrônicos (ou e-readers). **1. A teleologia da imunidade contida no art. 150, VI, d, da Constituição, aponta para a proteção de valores, princípios e ideias de elevada importância, tais como a liberdade de expressão, voltada à democratização e à difusão da cultura; a formação cultural do povo indene de manipulações; a neutralidade, de modo a não fazer distinção entre grupos economicamente fortes e fracos, entre grupos políticos etc; a liberdade de informar e de ser informado; o barateamento do custo de produção dos livros, jornais e periódicos, de modo a facilitar e estimular a divulgação de ideias, conhecimentos e informações etc.** Ao se invocar a interpretação finalística, se o livro não constituir veículo de ideias, de transmissão de pensamentos, ainda que formalmente possa ser considerado como tal, será descabida a aplicação da imunidade. **2. A imunidade dos livros, jornais e periódicos e do papel destinado a sua impressão não deve ser interpretada em seus extremos, sob pena de se subtrair da salvaguarda toda a racionalidade que inspira seu alcance prático, ou de transformar a imunidade em subjetiva, na medida em que acabaria por desonerar de todo a pessoa do contribuinte, numa imunidade a que a Constituição atribui desenganada feição objetiva. A delimitação negativa da competência tributária apenas abrange os impostos incidentes sobre materialidades próprias das operações com livros, jornais, periódicos e com o papel destinado a sua impressão.** **3. A interpretação das imunidades tributárias deve se projetar no futuro e levar em conta os novos fenômenos sociais, culturais e tecnológicos. Com isso, evita-se o esvaziamento das normas imunizantes por mero lapso temporal, além de se propiciar a constante atualização do alcance de seus preceitos.** **4. O art. 150, VI, d, da Constituição não se refere apenas ao método gutenberguiano de produção de livros, jornais e periódicos. O vocábulo “papel” não é, do mesmo modo, essencial ao conceito desses bens finais. O suporte das publicações é apenas o continente (corpus mechanicum) que abrange o conteúdo (corpus mysticum) das obras. O corpo mecânico não é o essencial ou o condicionante para o gozo da imunidade, pois a variedade de tipos de suporte (tangível ou intangível) que um livro pode ter aponta para a direção de que ele só pode ser considerado como elemento acidental no conceito de livro. A imunidade de que trata o art. 150, VI, d, da Constituição, portanto, alcança o livro digital (e-book).** **5. É dispensável para o enquadramento do livro na imunidade em questão que seu destinatário (consumidor) tenha necessariamente que passar sua visão pelo texto e decifrar os signos da escrita.**

⁴⁸ Trecho da ementa proferida no julgamento do Recurso Extraordinário n°. 330.817 (Tema 593).

Quero dizer que a imunidade alcança o denominado “audio book”, ou audiolivro (livros gravados em áudio, seja no suporte CD-Rom, seja em qualquer outro). 6. A teleologia da regra de imunidade igualmente alcança os aparelhos leitores de livros eletrônicos (ou e-readers) confeccionados exclusivamente para esse fim, ainda que, eventualmente, estejam equipados com funcionalidades acessórias ou rudimentares que auxiliam a leitura digital, tais como dicionário de sinônimos, marcadores, escolha do tipo e do tamanho da fonte etc. Esse entendimento não é aplicável aos aparelhos multifuncionais, como tablets, smartphome e laptops, os quais vão muito além de meros equipamentos utilizados para a leitura de livros digitais. 7. O CD-Rom é apenas um corpo mecânico ou suporte. Aquilo que está nele fixado (seu conteúdo textual) é o livro. Tanto o suporte (o CD-Rom) quanto o livro (conteúdo) estão abarcados pela imunidade da alínea d do inciso VI do art. 150 da Constituição Federal. 8. Recurso extraordinário a que se nega provimento. TESE DA REPERCUSSÃO GERAL: 9. Em relação ao tema nº 593 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet, foi aprovada a seguinte tese: “A imunidade tributária constante do art. 150, VI, d, da CF/88 aplica-se ao livro eletrônico (e-book), inclusive aos suportes exclusivamente utilizados para fixá-lo.” (RE 330817, Relator(a): Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2017, Acórdão Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJe-195, Publicado: 31/08/2017) **[grifo nosso]**.

Isto é, a aplicabilidade da vacina imunizante não gira em torno de um corpo mecânico, fixo e imutável, mas sim da finalidade e dos princípios que se pretende fortificar e proteger com tal concessão.

Nessa linha, o enquadramento como ente imune não ficou adstrito aos conceitos limitantes dispostos na Constituição, haja vista as finalidades de proteção constitucionais e a necessidade de adequação da legislação de acordo com os novos cenários, evitando-se “o esvaziamento das normas imunizantes por mero lapso temporal, além de se propiciar a constante atualização do alcance de seus preceitos”⁴⁹.

Diante dos fundamentos mencionados, a tese restou fixada nos seguintes termos: “A imunidade tributária constante do art. 150, VI, d, da CF/88 aplica-se ao livro eletrônico (e-book), inclusive aos suportes exclusivamente utilizados para fixá-lo”⁵⁰, tendo sido, inclusive, base para a aprovação da Súmula Vinculante 57 do STF⁵¹.

⁴⁹ Trecho do acórdão citado (RE 330.817).

⁵⁰ Tese fixada no julgamento do Recurso Extraordinário nº. 330.817 (Tema 593). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=1984213&numeroProcesso=330817&classeProcesso=RE&numeroTema=593>. Acesso em: 16/06/2023 às 01h18.

⁵¹ Súmula Vinculante 57 do Supremo Tribunal Federal de 24/04/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=5966>. Acesso em: 16/06/2023 às 01h50. ⁵¹ Trecho da ementa proferida no julgamento do Recurso Extraordinário nº. 330.817 (Tema 593).

⁵¹ Tese fixada no julgamento do Recurso Extraordinário nº. 330.817 (Tema 593). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=1984213&numeroProcesso=330817&classeProcesso=RE&numeroTema=593>. Acesso em: 16/06/2023 às 01h18.

⁵¹ Súmula Vinculante 57 do Supremo Tribunal Federal de 24/04/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=5966>. Acesso em: 16/06/2023 às 01h50.

A súmula foi proposta pela Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom) com o escopo de fixar a aplicabilidade da imunidade tributária aos livros digitais e aos seus componentes importados. A redação foi aprovada nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli, definindo que:

“A imunidade tributária constante do art. 150, VI, d, da CF/88 aplica-se à importação e comercialização, no mercado interno, do livro eletrônico (e-book) e dos suportes exclusivamente utilizados para fixá-los, como leitores de livros eletrônicos (*e-readers*), ainda que possuam funcionalidades acessórias”⁵².

O presente estudo, apesar de – em princípio – não parecer comportar relação, carrega o mesmo plano de fundo da discussão levada à Suprema Corte Brasileira: a interpretação da imunidade tributária projetada no futuro e considerando os novos fenômenos sociais, culturais e tecnológicos, a fim de que os fundamentos constitucionais continuem sendo protegidos por meio das novas instituições que vêm surgindo.

Ou seja, a aplicação da imunidade às federações partidárias vem como resposta a necessidade de constante atualização dos preceitos constitucionais, com o fito do não esvaziamento das normas imunizantes por lapso temporal, a fim de que as novas entidades políticas que asseguram o pluralismo partidário, a democracia representativa e o próprio Estado Democrático de Direito sejam resguardadas.

Vê-se, assim, a necessidade da aplicabilidade da imunidade às federações partidárias com o fim de salvaguardar suas atribuições e prerrogativas – como entes dotados de autoridade e legitimidade, exercendo a representação de seu eleitorado, resguardando a viabilidade do regime democrático e a defesa dos direitos fundamentais e do sistema representativo – e assegurar iguais condições de disputa quando do período eleitoral e de legislatura.

5.2. Federações Partidárias como instituto democrático

Como explicado, o instituto da imunidade tributária insculpido na Constituição Federal foi pensado pelo Constituinte como uma forma de preservar e proteger valores relevantes à sociedade e ao Estado, como manifestação do princípio da não-obstância do exercício de direitos fundamentais por via da tributação.

⁵² Redação da Súmula Vinculante 57 do Supremo Tribunal Federal de 24/04/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=5966>. Acesso em: 16/06/2023 às 01h50.

Ou seja, as normas imunizantes vêm “garantir, nas situações e em relação às pessoas que apontam, que a tributação não inviabilize o exercício de direitos constitucionalmente garantidos”, isso porque, é inegável que “uma das maneiras pelas quais, indesejavelmente, pode o exercício de direitos vir a ser amesquinhado é por intermédio da tributação” (COSTA, 2015, p. 45).

Nessa linha, não se pode negar a importância da atuação das federações partidárias no cenário nacional e a necessidade de proteção de suas prerrogativas, a fim de que exercem plenamente suas funções sem qualquer interferência [pessoal e moral] do Estado.

Além de terem sido equiparadas aos partidos políticos e atuarem como se o fossem, exercendo todas as prerrogativas institucionais que os cabem a fim de assegurar o Estado Democrático de Direito, as federações reforçam ainda mais alguns de seus fundamentos – como é a democracia representativa e o princípio republicano –, tendo em vista suas peculiaridades.

A federação, na posição de partido político, tem como destinação “assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”⁵³.

O Ministro Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, dissertou sobre a importância das federações na defesa da democracia representativa no que tange a representação de minorias, no voto proferido no julgamento da ADI 7021. Transcreve-se:

“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”⁵⁴.

Ainda, segundo os pressupostos constitucionais, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988). Nesse ponto, cristaliza-se a legitimação das federações partidárias que, por meio de suas atribuições, exercem a representação de seu eleitorado, assegurando a viabilidade do regime democrático e a defesa dos direitos fundamentais e do sistema representativo.

Edilene Lobo, em *O Estatuto e o Programa Comuns da Federação Partidária: da deliberação interna corporis à homologação pelo Tribunal Superior Eleitoral*, aborda ainda a importância das federações na busca por esforços comuns entre partidos não antagônicos para a resolução de problemas da sociedade e para o combate aos discursos radicais e não inclusivos (BARROS; MALDONADO, 2022).

⁵³ Art. 1º da Lei n.º 9.096/1995.

⁵⁴ Vide, voto do Ministro Roberto Barroso no julgamento da ADI 7021, pelo STF.

Para a autora, as federações têm relevância ímpar na sociedade porque permitem a união das diversas preocupações e interesses sociais. Recorta-se:

“Ao invés de campanhas desenvolvidas para o consumo das redes sociais governadas pelos algoritmos, formando bolhas de identidade que buscam engajamento do usuário por meio de discursos radicais, fragmentários e imediatistas, jogando uns contra os outros, **a federação**, que não tem impedimento de se desenvolver no mundo digital, logicamente, **deve se pautar em algo mais sólido: a busca do consenso entre diferentes, para enfrentamento de problemas comuns da democracia liberal em crise**. Para a consecução desse desiderato, os partidos interessados na união devem ser os primeiros a exercitar a democracia, buscando a escuta ativa dos seus órgãos internos, mobilizados para que expressem a vontade livre de formar a coalizão. Cuidase de implementar o direito fundamental à participação nas deliberações internas, exercitando ampla argumentação e contraditório, princípios-garantia inafastáveis da ambiência das greis (BARROS, 2021). **O pacto federativo deve ser produto desse exercício democrático incansável, fazendo com que a formação da vontade federativa não seja movimento de cima para baixo**” (BARROS; MALDONADO, 2022, p. 342) [grifo nosso].

Assim, as federações têm o relevante “papel de extrair uma vontade geral da multidão de vontades particulares para, por meio de seus programas partidários, fornecer as soluções políticas para atender à toda a sociedade” (BARROS, 2021, p. 30) e revitalizar a democracia liberal que vem sendo enfraquecida ano após ano (BARROS; MALDONADO, 2022).

Inclusive, no Parecer do Plenário da Câmara dos Deputados pela Constituição e Justiça e de Cidadania ao Projeto de Lei nº. 2.522, de 2015, o Sr. Relator, Deputado Silvio Costa Filho (Republicanos/PE), ressaltou que:

“A federação, como nova forma de organização partidária, passa a funcionar independentemente do sistema eleitoral, seja ele proporcional ou majoritário. Em qualquer hipótese, participará do processo eleitoral com um só partido e seus candidatos eleitos dessa forma atuarão nas diversas casas parlamentares e nos governos. E o resultado concreto dessa nova formação é a redução efetiva do número de partidos, que concorrem as eleições, que atuam nos parlamentos. **Em todo o mundo, surgem novas formas de aglutinação partidárias, capazes de constituir e consolidar maiorias, de representar interesses nacionais, de conseguir representar parcelas mais significativas do povo**”⁵⁵ [grifo nosso].

O novel instituto visa resolver uma questão de representatividade, tendo em vista que as coligações permitiam junções de partidos ideologicamente contrários uns aos outros. Assegurar a efetiva representatividade do povo também significa fortalecer a democracia e o pluralismo.

Nesse ínterim, o instituto da imunidade vem como proteção às possíveis violações das garantias da federação, uma vez que a efetiva tributação significa restringir os direitos

⁵⁵ Parecer do Plenário da Câmara dos Deputados pela Constituição e Justiça e de Cidadania ao Projeto de Lei nº. 2.522, de 2015, o Sr. Relator, Deputado Silvio Costa Filho (Republicanos/PE). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2056278&filename=PRLP+1+%3D%3E+PL+2522/2015. Acesso em: 14/06/2023.

fundamentais constitucionalmente protegidos, inclusive, aqueles inerentes ao combate do autoritarismo e ao totalitarismo.

Não à toa que as federações também possuem autonomia, que é fundamento basilar para o bom funcionamento das agremiações políticas e para viabilizar os instrumentos necessários à defesa das instituições democráticas e do Estado Democrático de Direito.

A imunidade, nesse cenário, fortalece autonomia das federações, para que também desempenhem “o importante papel de veículos entre o cidadão e o exercício do poder político. E, como tais, não devem ter sua atividade embaraçada por qualquer meio – o que certamente ocorreria se coubesse a exigência de impostos” (COSTA, 2015, p. 184).

Vê-se que o *fundamentum* à imunidade das federações partidárias, assim como dos partidos, é a necessidade de promover os “direitos da liberdade, os quais incluem os direitos políticos e o pluralismo partidário (art. 17, caput)”, a representatividade e a soberania popular (art. 1º, parágrafo único), o princípio republicano e a preservação do próprio Estado Democrático de Direito.

Nesse ínterim, “ao eleger os fatos que serão apreendidos pelas hipóteses de incidência tributária, o legislador infraconstitucional deve considerar os direitos cujo exercício eventualmente poderá ser afetado pela exigência fiscal, de modo a não obstaculizá-lo” (COSTA, 2015, p. 88).

Diante disso, a aplicação da imunidade às federações é inerente à aplicação do princípio da não-obstância do exercício de direitos fundamentais por via da tributação⁵⁶, já mencionado neste estudo, haja vista que a tributação representaria a restrição dos direitos fundamentais da federação na esfera eleitoral.

Ademais, a garantia à imunidade às federações possibilita que as entidades tenham meios materiais para serem capazes de exercerem suas prerrogativas e encargos. A tributação das entidades, além de ter o poder de censurar a atuação das agremiações políticas, também obsta o exercício de suas atividades, pois atravanca o pleno investimento nos meios execução do que a lei os atribui.

Assim, é inequívoca a existência de premissas que colocam o novel instituto partidário em posição que mereça o tratamento tributário diferenciado. Apesar de se tratar de uma pessoa

⁵⁶ “Esse princípio, que se encontra implícito no texto constitucional, é extraído das normas que afirmam que os diversos direitos e liberdades nele contemplados devem conviver harmonicamente com a atividade tributante do Estado. Em outras palavras, se a Lei Maior assegura o exercício de determinados direitos, que qualifica como fundamentais, não pode tolerar que a tributação, também constitucionalmente disciplinada, seja desempenhada em despreço a esses mesmos direitos” (COSTA, 2015, p. 44).

jurídica privada, não pode ser equiparada às demais pessoas jurídicas de direito privado, em face das suas respectivas funções públicas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia teve como objeto de estudo a análise dogmática acerca da possibilidade de concessão de imunidade tributária ao novel instituto das federações partidárias, instituído por meio da Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021, tendo como parâmetro a semelhança jurídica e finalística com os partidos políticos – entes constitucionalmente imunes – e à luz das prerrogativas das federações para a garantia e a concretização das bases do Estado Democrático de Direito.

Ao longo do estudo, verificou-se que a imunidade tributária é “o obstáculo decorrente de regra da Constituição Federal à incidência de regra jurídica de tributação”, não permitindo que as pessoas ou os bens considerados imunes sejam tributados pelo Estado (MACHADO, 2020, p. 287). Mais que isso, demonstrou-se que a norma imunizante não foi pensada com um fim fiscal em si. O constituinte elegeu determinados objetos, relações e pessoas sobre os quais não irá incidir tributo, não pura e arbitrariamente, mas com escopo de alcançar vetores axiológicos, ou seja, valorativos à sociedade⁵⁷.

Os partidos políticos foram um desses entes beneficiados pelo Constituinte, uma vez que o art. 150, inc. VI, alínea “c” determina que “é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos”. A benesse foi conferida às greis com o intuito de assegurar a liberdade política aos partidos, para que desempenhem “o importante papel de veículos entre o cidadão e o exercício do poder político. E, como tais, não devem ter sua atividade embaraçada por qualquer meio – o que certamente ocorreria se coubesse a exigência de impostos” (COSTA, 2015, p. 184).

As federações partidárias surgiram como resposta à proibição das antigas coligações para as eleições proporcionais pela Emenda Constitucional 97, de 2017. “Era preciso uma reforma que reduzisse os danos causados pelas coligações eleitorais à imagem dos partidos,

⁵⁷ “As imunidades estão na área sensível das liberdades públicas, possibilitando o exercício dos direitos fundamentais, quaisquer que sejam as múltiplas dimensões em que se projeta e se desenvolve. É instrumento concreto em benefício dos direitos individuais. Inserem-se como mecanismos assecuratórios dos valores (ou finalidades) por detrás das cláusulas pétreas, tais como liberdade religiosa, de manifestação do pensamento, pluralismo político do regime, liberdade sindical, solidariedade social, direito à educação, federalismo, autonomia dos entes políticos, dentre tantos outros fins” (HARET, 2014, 76).

mas que garantisse a manutenção das direções partidárias e que desse as condições necessárias para o preenchimento das listas de candidatos (CERVI, 2022, p.21)”.

Nesse cenário, foi publicada a Lei nº. 14.208/2021, responsável por instituir as chamadas “Federações Partidárias” e dispor sobre sua regulamentação e seu funcionamento. O artigo 11-A, do referido diploma legal, determina que “dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária”.

Ou seja, a federação é apresentada como uma reunião partidária temporária, de abrangência nacional, com propósitos e ideais unificados, a fim de atingir objetivos em comum, atuando durante os 4 (quatro) anos de legislatura como se partidos fossem e obedecendo à todas as regras destinadas aos partidos políticos e à todas as normas que regulam o funcionamento parlamentar, bem como a fidelidade partidária.

Nesse sentido, se as federações partidárias se submetem à todas as regras que regem as atividades e o funcionamento dos partidos políticos – seja no que se refere às eleições, à escolha de candidatos, à arrecadação e à aplicação do recurso, ao tempo de constituição e ao registro no TSE, dentre outros – e, ainda, são objetivamente equiparadas aos partidos políticos, à elas também deve ser aplicado o instituto da imunidade tributária, como cedido aos partidos no art. 150, inc. VI, alínea “c” da Constituição Federal.

Além disso, a federação, na posição de partido político, tem como destinação “assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”⁵⁸, viabilizando os pressupostos constitucionais tal qual a democracia representativa. Cristaliza-se, assim, a legitimação das federações partidárias que, por meio de suas atribuições, exercem a representação de seu eleitorado, assegurando a viabilidade do regime democrático e a defesa dos direitos fundamentais e do sistema representativo.

Concluiu-se assim, por meio do presente trabalho, que por dispor de valores tão caros à sociedade, à federação partidária deve ser conferida posição expressa de ente imune. Além de ser equiparada aos partidos políticos – seja pela expressividade da norma⁵⁹ ou pelo regime jurídico semelhante –, as greis federativas também reforçam ainda mais alguns dos fundamentos do Estado Democrático de Direito – como é a democracia representativa e o

⁵⁸ Art. 1º da Lei n.º 9.096/1995.

⁵⁹ Art. 11-A da Lei nº. 9.096/1995 “Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, **atuará como se fosse uma única agremiação partidária**” [grifo nosso].

princípio republicano —, uma vez que, por meio da junção de partidos não antagônicos, resolução de problemas da sociedade e para o combate aos discursos radicais e não inclusivos, permitindo a união das diversas preocupações e interesses sociais (BARROS; MALDONADO, 2022).

Por fim, o cenário apresentado e as considerações feitas durante este trabalho levam à conclusão de que as federações partidárias representam mecanismos assecuratórios de valores caros ao Estado e por isso, á elas, deve ser concedida a aplicação da imunidade tributária. Sugere-se ao legislador, a fim de que não restem dúvidas acerca do assunto, a alteração da norma constitucional para instituir imunidade tributária sobre a nova forma de agremiação política aqui estudada.

REFERÊNCIAS

ARAS, Augusto. Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade. 1. Ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016.

BALEEIRO, Aliomar. Direito Tributário Brasileiro. 11ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 1999.

BACIL, Arlete Nara Dorta; HOLZKAMP, Maurício. Sistema Tributário Nacional. Jornada de Iniciação Científica e de Extensão Universitária (JICEX - UFSC). V.3 n.3 (2015). Santa Cruz/SC.

BARROS, Ezikelly. Autonomia Partidária: uma teoria geral. – São Paulo: Almedina, 2021.

BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio. Federação de Partidos [livro eletrônico]: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021 / organizadores Ezikelly Barros e Helio Maldonado. -- Brasília, DF: ABRADep Vol. I - Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político, 2022.

BORGES. José Souto Maior. Isenções Tributárias. São Paulo: Sugestões Literárias, 1969, p. 209.

BRASIL. Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, 4ª Subcomissão de Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos, Ata da 1ª Reunião Ordinária (instalação), 01/04/1987. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/4a_Subcomissao_Do_Sistema_Eleit oral_E_Partidos_Politicos.pdf. Acesso em: 27/05/2023 às 22h33.

BRASIL. Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, 5ª Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas, Ata da 1ª Reunião Ordinária, 08/04/1987. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/5a_Subcomissao_De_Tributos,_Participacao_E_Distribuicao_De_Receitas.pdf. Acesso em 28/05/2023 às 00h14.

BRASIL. Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, 4ª Subcomissão de Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos, Ata da 10ª Reunião Ordinária, 07/05/1987, p.102-103). Disponível em:

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília. Planalto. Acesso em 14/05/2023 às 18h54. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Congresso Nacional. Publicada em 20 de setembro de 1995. Brasília. Acesso em 27/05/2023, às 12h09. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm.

BRASIL. Código de Processo Civil (2015). Código de Processo Civil Brasileiro. Brasília, DF: Senado, 2015.

BRASIL. Lei nº. 14.208, de 28 de setembro de 2021. Congresso Nacional. Publicada em 29 de setembro de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114208.htm. Acesso em: 30/05/2023 às 10h35.

BRASIL. Parecer de Plenário pela Constituição e Justiça e de Cidadania ao Projeto de Lei nº. 2.522, de 2015. Câmara dos Deputados. 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2056280&filenome=Tramitacao-PL%202522/2015. Acesso em: 04/06/2023 às 10h59.

BRASIL. Resolução nº. 23.670, de 14 de dezembro de 2021. Tribunal Superior Eleitoral. Publicada em: 16 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-670-de-14-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 31/05/2023 às 8h27.

BRASIL. Resolução nº. 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Tribunal Superior Eleitoral. Publicada em: 27/12/2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 03/06/2023 às 16h11.

BRASIL. Resolução nº. 23.671, de 14 de dezembro de 2021. Tribunal Superior Eleitoral. Publicada em: 23/12/2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 03/06/2023 às 16h18.

BRASIL. Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 04/06/2023 às 20h13.

BRASIL. STF. Tribunal Pleno. Acórdão e ementa. ADI 6230. [Presidente-Geral da República x Congresso Nacional]. Brasília, 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Entenda as diferenças entre coligações e federações e veja como funcionarão. Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/811671-entenda-as-diferencas-entre-coligacoes-e-federacoes-e-veja-como-funcionarao/>. Acesso em: 31 de maio de 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Plenário: Terceira sessão legislativa ordinária sessão extraordinária Nº 089 - 12/08/2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=9998>. Acesso em: 04/06/2023 às 15h54.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Parecer proferido em Plenário pelo Relator, Deputado Silvio Costa (Republicanos/PE), ao projeto de lei nº. 2.522/2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2056636&filenome=PPP+1+CCJC+%3D%3E+PL+2522/2015. Acesso em 04/06/2023 às 16h13.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. TSE diz que apenas 12 partidos ou federações superaram a cláusula de desempenho. Publicado em: 14/10/2022. Disponível: <https://www.camara.leg.br/noticias/912930-tse-diz-que-apenas-12-partidos-ou-federacoes-superaram-a-clausula-de-desempenho/>. Acesso em: 07/06/2023 às 9h12.

CANTO, Gilberto de Ulhôa. Temas de direito tributário. Rio de Janeiro: Alba, 1964. v. 3, p. 190.

CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. Responsabilidade civil extracontratual do Estado por omissão. 1. ed. – Brasília/DF: Gazeta Jurídica, 2014.

CERVI, Emerson Urizzi *et al.* Federações partidárias: uma reforma eleitoral e política. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário. – 17.ed. – Rio de Janeiro. Forense, 2020, p. 194-195.

COSTA, Regina Helena. Imunidades Tributárias: Teoria e Análise da Jurisprudência do STF. 3ª Edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2015.

DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. Livro I.

FALCÃO, Amílcar de Araújo. Imunidade e isenção tributária. Instituição de assistência social. RDA 66/367-375. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1961.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Os partidos políticos nas constituições democráticas: O Estatuto Constitucional dos Partidos Políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França. Estudos sociais e políticos n. 26. Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos (RBEP). Belo Horizonte: Imprensa da Universidade de Minas Gerais, 1966.

GASPARINI, Diogénes. Direito administrativo. Editora Saraiva, 2011. E-book. ISBN 9788502149236. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502149236/>. Acesso em: 10 jun. 2023 às 21h04.

GOMES, José J. Direito Eleitoral. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772056/>. Acesso em: 03 jun. 2023.

GORCZEWSKI, Clovis; TAUCHEN, Gionara. Educação em Direitos Humanos: para uma cultura da paz. Educação, Porto Alegre, v.31, n.1, p. 66-74, jan/abr 2008.

HARET, Florence. O Supremo e a Imunidade Recíproca: Como o STF tem se posicionado na interpretação das regras constitucionais que disciplinam a imunidade recíproca?. Revista da Faculdade de Direito, São Paulo, 2014.

KELSEN, Hans. A democracia. 2. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LOBATO, OLIVEIRA. O poder judiciário e seu papel na proteção dos direitos humanos. JURIS, Rio Grande, v. 23: p. 41-59, 2015.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. – 41. ed. rev. e atual. – São Paulo: Malheiros, 2020.

MEIRA, Sílvio. Direito Tributário Romano. São Paulo, Ed. RT, 1978.

NERY JÚNIOR, Néilson. Princípios do processo civil à luz da Constituição Federal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

ORTEGA, Evandro; VIEIRA, Leonardo. Manual de Direito e Processo Tributário. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

PAULSEN, Leandro. Constituição e Código Tributário Comentado à Luz da Doutrina. 18. Ed. São Paulo: Saraiva, 2017, seção II.

PAULSEN, Leandro. Curso de direito tributário completo. Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553623255. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553623255/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

PONTES DE MIRANDA, F. C. Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n. 1 de 1969. 2ª ed., t. II. São Paulo, Ed. RT, abril de 1970.

RESENDE, Tomáz de Aquino. Imunidades tributárias das OSCs: cláusulas pétreas. Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS, Belo Horizonte, ano 13, n. 26, p. 71-79, jul./dez. 2019.

SARTORI, GIOVANNI. Partidos e sistemas políticos / Giovanni Sartori; tradução de Waltensir Dutra; apresentação à edição brasileira do Prof. David Fleischer. – Ed. Brasileira ver. e ampl. – Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. Universidade der Brasília, 1982.

SIDOU, J. M. Othon. A Natureza Social do Tributo. 2ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 1978.

STF. Súmula Vinculante 52. Plenário do Supremo Tribunal Federal. Publicado em: 23/06/2015. Acessado em: 14/05/2023 às 23h07. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula811/false>.

STF. Súmula Vinculante 57. Plenário do Supremo Tribunal Federal. Publicado em: 24/04/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=5966>. Acesso em: 16/06/2023 às 02h22.

STF. ADI 7021. Plenário do Supremo Tribunal Federal. Publicado em: 14/02/2022. Disponível: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6293255>. Acesso em: 01/06/2023 às 17h55.

SABBAG, Eduardo. Direito Tributário Essencial: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9786559640317. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559640317/>. Acesso em: 16 jun. 2023.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Direito Tributário. 11ª edição. – São Paulo. SaraivaJur. 2022.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38ª ed. São Paulo, Malheiros EDITORES, 2015.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. 4ª ed. São Paulo, Malheiros. 2003.

TOFFOLI, José Antônio Dias. Prefácio em O Controle Judicial da Autonomia Partidária, por Rafael Moreira Mota. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 13.

TRAIHEL, Montero. “*Derechos humanos como limite a la potestad tributaria*”. RDT Tributário 52/19-26. São Paulo, Ed. RT, abril-junho de 1990.

TSE. Federações partidárias registradas no TSE. Tribunal Superior Eleitoral, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacoes-partidarias-registradas-no-tse>. Acesso em: 01/06/2023 às 18h13.

TSE. Lula é eleito novamente presidente da República do Brasil. Tribunal Superior Eleitoral, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/lula-e-eleito-novamente-presidente-da-republica-do-brasil>. Acesso em: 01/06/2023 às 22h38.

VIANA, Naldo. O que são partidos políticos? Edições Germinal. Goiânia, 2003.