09/02/2022 **PLENÁRIO**

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.021 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que tem representação no Congresso Nacional e, por isso, é legitimado universal para deflagrar processo de controle concentrado de constitucionalidade (CF, art. 103, VIII), ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei n. 14.208, de 28 de setembro de 2021 (publicada no *Diário Oficial da União* em 29 de setembro de 2021, ed. 185, seção 1, p. 1), que veio a acrescer, no ordenamento jurídico partidário e eleitoral, a figura da federação de partidos políticos. Eis o teor do diploma:

> 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;

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 99F7-4704-5622-972D e senha 2398-DC41-4F06-3D7E

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

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 99F7-4704-5622-972D e senha 2398-DC41-4F06-3D7E

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.

Sustenta que as federações de partidos políticos, em essência, são coligações partidárias, as quais se encontram vedadas, no que se refere às eleições proporcionais, desde o advento da Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017, que deu nova redação ao § 1º do art. 17 da Lei Maior.

Aponta, tendo em vista o caráter nacional imposto pela lei impugnada como condição para a formação das cogitadas federações partidárias, o desrespeito à regra constitucional que desobriga os diretórios dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal a seguirem a coligação que tenha sido celebrada nacionalmente. Tal fenômeno, conhecido como verticalização, seria capaz de fragilizar o papel dos partidos políticos, uma vez que deporia contra os princípios federativo,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 99F7-4704-5622-972D e senha 2398-DC41-4F06-3D7E

democrático e da autonomia partidária, ao arrepio da norma constitucional expressa no § 1º do art. 17, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais n. 52/2006 e 97/2017, a seguir transcrita:

> Art. 17. […]
>
> § 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)
>
> (Grifei)

O PTB alega que as coligações partidárias, travestidas de federações de partidos políticos, não encontram guarida no figurino constitucional. Bem ao contrário, representariam afronta ao sistema partidário e ao das eleições proporcionais, conforme delineado na Carta da República.

Ressalta a inconstitucionalidade formal, porquanto, uma vez aprovado na Câmara dos Deputados, o projeto de lei deveria ter retornado ao Senado Federal (Casa iniciadora), em virtude do surgimento, quando ainda tramitava a proposição legislativa (já aprovada no Senado Federal e sob deliberação na Câmara dos Deputados), da mencionada Emenda de n. 97/2017.

O Senhor Presidente da República, escorado em parecer da Advocacia-Geral da União, ao prestar informações, defendeu a compatibilidade da lei impugnada com a Constituição Federal.

A Câmara dos Deputados manifestou-se pela higidez do diploma,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 99F7-4704-5622-972D e senha 2398-DC41-4F06-3D7E

afirmando que coligações partidárias e federações de partidos políticos são institutos jurídicos distintos, de modo que não haveria, quanto a essas últimas, qualquer proibição constitucional a impedir-lhes a criação por lei ordinária.

O Senado Federal, por sua vez, limitou-se a informar sobre a tramitação do projeto de lei, rememorando-a até o momento em que o respectivo autógrafo fora encaminhado para promulgação pelo Chefe do Poder Executivo.

Sua Excelência o ministro Roberto Barroso, Relator do processo, ao posicionar-se pela constitucionalidade da norma em sua quase totalidade, deferiu medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, apenas para assentar que as federações partidárias devem ser constituídas e registradas junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), até o início do semestre que antecede as eleições, não sem que antes tenham se formalizado como pessoas jurídicas, conforme disciplina legal aplicável aos partidos políticos.

O Partido Comunista do Brasil (PC do B), que anteriormente tinha requerido seu ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae*, postulou a reconsideração da medida cautelar, a qual, deferida monocraticamente, ainda carece de referendo. Alega a necessidade de estender-se até 31 de maio próximo, nas eleições gerais de 2022, o prazo para a constituição e o registro das federações de partidos políticos junto ao TSE.

O Partido dos Trabalhadores (PT), que também já tinha requerido ingresso como *amicus curiae*, buscou a reconsideração da mesma medida cautelar, a fim de que o citado prazo fosse mantido conforme disciplina constante da Lei n. 14.208/2021, ou seja, até 5 de agosto de 2022. Subsidiariamente, pleiteou "que se estabeleça o prazo *ad hoc* para apresentação do pedido de registro da Federação de Partidos no dia 31 de maio de 2022, atribuindo-se prazo hábil ao Tribunal Superior Eleitoral para análise dos eventuais pedidos de registro de federação que,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 99F7-4704-5622-972D e senha 2398-DC41-4F06-3D7E

porventura, ainda restem pendentes".

Além dos pedidos formulados pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B) e pelo Partido dos Trabalhadores (PT), estão pendentes de apreciação os requerimentos de admissão no processo, na qualidade de *amici curiae*, apresentados pelo Partido Verde (PV), pelo Cidadania e pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Esse o contexto, passo ao voto.

O cerne da tese autoral encontra-se na afirmação de que as federações de partidos políticos criadas pela Lei n. 14.208/2021, na prática, se traduzem em coligações partidárias, numa tentativa de driblar a proibição constitucional instituída pela Emenda de n. 97/2017 e dirigida às eleições pelo sistema proporcional.

É fato que, por um lado, podemos identificar aspectos que distinguem as aludidas federações das antigas coligações partidárias. Dentre eles se destaca a estabilidade daquelas em comparação a estas. Ou seja, as federações, a serem celebradas por agremiações partidárias com ideologias parecidas, devem permanecer para além do processo eleitoral, **pelo prazo mínimo de quatro anos**, atuando "como se fossem um único partido", com programa e estatuto próprios, distintos daqueles das siglas que as compõem.

Por outro lado, havemos de reconhecer a semelhança entre ambas. No ponto de convergência, talvez o fator mais importante seja a formação de uma nominata única de candidatos ao Poder Legislativo pelo sistema proporcional, com o que se obtém maior agregação de votos para efeito do cálculo do quociente eleitoral (Código Eleitoral, art. 107).

Posto isso, o que se coloca aqui na apreciação da medida cautelar é saber se a criação de uma autêntica *joint venture* de partidos, por prazo

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 99F7-4704-5622-972D e senha 2398-DC41-4F06-3D7E

certo, que produz no cálculo do quociente eleitoral efeitos matemáticos idênticos aos de uma coligação, está de acordo com a expressa proibição constitucional de que se constituam coligações partidárias (CF, art. 17, § 1º, na redação dada pela EC n. 97/2017).

A atuação parlamentar em bloco, pelo prazo de uma legislatura, com vistas a unir forças em torno de objetivos políticos comuns, não depende da completa fusão de partidos e pode ser articulada posteriormente, sendo desnecessário que se faça desde as eleições ou como estratégia eleitoral. Na hipótese de o objetivo ser a união permanente, os partidos podem recorrer à fusão entre si.

Já no caso das federações, numa primeira análise, parece haver um propósito eminentemente eleitoral. Ora, mesmo que a isso não se restrinjam as federações de partidos políticos, os principais motivos para que sejam celebradas, segundo parece, residem em questões de estratégia eleitoral nas eleições proporcionais.

É assim que partidos políticos menores, por exemplo, sem apoio popular suficiente ao atingimento do quociente eleitoral, tendem a unir-se a outros, para obter cadeiras nas casas legislativas e cumprir as cláusulas de desempenho previstas no art. 3º da Emenda Constitucional n. 7/2017, com o que subsistirão no cenário político-partidário às custas do fundo partidário e da propaganda gratuita de rádio e televisão.

Tal como ocorria com as coligações, nas federações os votos confiados a um candidato ou a um partido político podem resultar, e quase sempre resultam, na eleição de alguém filiado a outra agremiação partidária, em provável descompasso com a vontade do eleitor. Esse talvez seja o ponto mais negativo das federações partidárias, que aparentemente vulnera a *ratio essendi* da Emenda de n. 97/2017.

Coexistem, portanto, aspectos de convergência e de divergência

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 99F7-4704-5622-972D e senha 2398-DC41-4F06-3D7E

entre federações de partidos políticos e coligações partidárias. Por isso, a análise da plausibilidade jurídica do pedido inicial deve identificar os elementos que as aproximam, perquirindo-se, num segundo momento, se tais aspectos estão entre aqueles coibidos pela Emenda Constitucional n. 97/2017, ou se, ao contrário, as diferenças preconizadas pelo legislador criaram um instituto *sui generis*.

E não apenas isso. Importa saber se a figura jurídica das federações de partidos políticos pode ser acolhida no desenho institucional oferecido para a República Federativa do Brasil por sua Constituição Federal.

Pois bem. A Emenda de n. 97/2017, ao alterar a redação do art. 17 da Constituição Federal, vedou a realização das coligações partidárias para eleições proporcionais, determinação que foi aplicada já nas eleições municipais de 2020. O dispositivo constitucional ficou assim redigido:

> 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:
>
> I – caráter nacional;
>
> II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;
>
> III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;
>
> IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei.
>
> § 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, <u>vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal</u>, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 99F7-4704-5622-972D e senha 2398-DC41-4F06-3D7E

Constitucional nº 97, de 2017).

As eleições dos integrantes das casas legislativas, à exceção dos senadores da República, ocorrem sob as regras do sistema proporcional. Significa dizer que nem sempre o candidato mais votado será eleito, pois sua classificação somente lhe garante a eleição se estiver dentro das vagas conquistadas pelo respectivo partido político, definidas a partir do quociente eleitoral apurado pela Justiça Eleitoral.

Cumpre observar que, recentemente, a Câmara dos Deputados expungiu da PEC da Reforma Eleitoral o chamado "distritão", que objetivava substituir o sistema proporcional pelo majoritário, para as eleições dos deputados federais, estaduais e distritais bem como dos vereadores.

Assim deliberando, a Câmara dos Deputados demonstra o apreço que devota ao sistema proporcional, no qual a eleição do partido político precede à da pessoa natural que por meio dele se candidata. Desse modo, o eleitor, mesmo que não perceba, antes de votar em um candidato, terá votado no respectivo partido político.

Inexoravelmente, não se vota em candidato sem que antes se tenha votado em partido político. Por outro lado, é perfeitamente possível votar em partido político sem que se vote em algum candidato específico.

A eleição parlamentar, portanto, ocorre em torno dos partidos políticos. Por isso, são eleitos um, dois, três ou mais parlamentares de um mesmo partido. Na hipótese de haver duas vagas, por exemplo, os dois mais votados na nominata serão os representantes do partido na Casa Legislativa, e o terceiro será o suplente, o primeiro a ser convocado para assumir se necessário.

Os partidos políticos são os porta-vozes das ideologias e dos anseios circundantes no conjunto da sociedade. São, por meio de suas bancadas,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 99F7-4704-5622-972D e senha 2398-DC41-4F06-3D7E

não por indivíduos isolados, as instituições que contribuem com a formação das decisões políticas, na proporção das mais diversas correntes de pensamento espraiadas no tecido social.

Dentre os motivos para a vedação introduzida pela Emenda de n. 97/2017 destaca-se o inconveniente de que votos endereçados a candidatos do partido X, por exemplo, podem servir para a vitória de candidatos do partido Y. Ademais, ocorrem comumente situações em que partidos políticos obtêm assentos na Casa Legislativa mesmo não tendo alcançado o quociente eleitoral.

Agora, com as federações de partidos políticos, ressurge o problema que a referida emenda procurou eliminar.

A alegada identidade ideológica entre os partidos políticos integrantes de uma federação, a qual atua, antes e depois do processo eleitoral, como se fosse um único partido, apenas encobre a distorção outrora verificada quando eram permitidas as coligações. Mas, mesmo camuflada, ela não desaparece. Votos confiados a um candidato ou a uma legenda continuam a ter o potencial de eleger candidatos de outros partidos políticos, reunidos em federação, mesmo daqueles cujo prestígio junto ao eleitorado não seja suficiente para alcançarem o número mínimo definido pelo quociente eleitoral.

Nesse contexto, entendo que a necessidade de haver partidos políticos com menor densidade eleitoral, sob o pretexto de serem eles os porta-vozes das chamadas minorias, não pode servir como justificativa para sua sobrevivência às custas dos recursos do fundo partidário e do direito à propaganda gratuita no rádio e na televisão. Ora, mencionadas agremiações se dizem alinhadas ideologicamente com outras, a constituírem por isso federações partidárias, como se fossem um único partido político.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 99F7-4704-5622-972D e senha 2398-DC41-4F06-3D7E

As federações, conforme se pode apreender da própria lei, consistem num ajuntamento de partidos políticos que, na essência, comunguem da mesma ideologia. A elas é permitido divergir somente no que se refere a temas secundários.

Ocorre que divergências sobre temas secundários não justificam a existência de inúmeras siglas partidárias a ponto de embaraçar-se a atuação do poder político na chamada governabilidade de coalização. Ora, também internamente, o partido político, por natureza, deve funcionar à luz da democracia, não se exigindo que todos os seus filiados ou grupos tenham pensamentos exatamente iguais, senão apenas naquilo que for essencial à sigla. Tal fenômeno é comum a quase todos os partidos.

Logo, os menores, se de fato se identificam uns com os outros no que é essencial, devem fundir-se, pois pequenas diferenças de pensamento não justificam a multiplicidade de siglas.

Exatamente por essa razão, com o propósito de reduzir a quantidade de partidos políticos, a Emenda Constitucional n. 97/2017 criou as indigitadas cláusulas de desempenho. Buscou, com isso, excluir dos recursos do fundo partidário e do direito à propaganda gratuita no rádio e na televisão as siglas que não as atinjam.

Diante disso, as federações, além de seus propósitos político-eleitorais, apresentam-se como manobra destinada a contornar as cláusulas de desempenho, sob o pretexto da necessidade de existirem partidos pequenos, alguns muito pequenos, por serem eles os porta-vozes das minorias esquecidas.

A opção do Poder Legislativo, especialmente demonstrada no texto da Emenda de n. 97/2017, não abona um discurso de defesa incondicional à ilimitada multiplicidade de partidos políticos. Num rumo

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 99F7-4704-5622-972D e senha 2398-DC41-4F06-3D7E

diametralmente oposto, ela optou pelo enxugamento do extenso rol de siglas partidárias hoje existente e criou, para isso, as mencionadas cláusulas de desempenho.

Por esse motivo, os partidos políticos que, nas eleições de 2022, 2026 e 2030, não performarem, como previsto na citada emenda constitucional, devem deixar de ter acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão. Para ser mais exato, aqueles que não obtiverem o êxito mínimo poderão até prosseguir existindo, mas não à custa de financiamento público, representado pelo fundo partidário e pela propaganda gratuita de rádio e televisão.

Não se trata de um possível querer do Poder Judiciário, a ser evitado, portanto, como sugeriu o eminente Relator no trecho a seguir transcrito:

> É possível questionar a conveniência e oportunidade da inovação, que pode retardar a necessária redução do número de partidos políticos no país. Mas essa avaliação, de natureza política, não cabe ao Poder Judiciário [...].

Em verdade, estamos diante da legítima e democrática opção do Poder Constituinte Reformador – e não do Poder Judiciário –, que claramente a manifestou por meio de emenda à Lei Maior.

Nesse sentido, não se pode negar que a lei questionada, além de proporcionar a vitória de candidatos lançados por partidos políticos sem desempenho mínimo, caracterizado no atingimento do quociente eleitoral, se presta a burlar as cláusulas de desempenho, ao arrepio da Constituição Federal.

A figura das federações, criada pelo diploma impugnado, identifica-se perfeitamente com os partidos políticos, isoladamente considerados, porque "atuará como se fosse uma única agremiação partidária", com o

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 99F7-4704-5622-972D e senha 2398-DC41-4F06-3D7E

mesmo regime jurídico aplicável a eles, programa e estatuto próprios, além de cláusula de indissolubilidade pelo prazo de quatro anos. Logo, o instituto jurídico em análise retrata inegável fusão partidária temporária.

Ainda me parece que, de tudo isso, decorrem outras duas inconstitucionalidades.

A representação da sociedade no Estado é intermediada pelos partidos políticos. Para a formação e a atuação do Poder Legislativo, por exemplo, é imprescindível a participação dos partidos políticos, não existindo no ordenamento jurídico-constitucional autorização para candidaturas avulsas, mesmo para cargos majoritários (CF, art. 14, § 3º, V).

Entre os legitimados para a deflagração do controle concentrado de constitucionalidade encontram-se os partidos políticos, desde que tenham representação, até mesmo por um único parlamentar, junto ao Congresso Nacional (CF, art. 103, VIII).

Trata-se de uma legitimidade dita universal, na qual o papel do partido político, como defensor da ordem constitucional, tem grande relevância, sendo despiciendo qualquer questionamento sobre pertinência temática.

Nas formas de aquisição e exercício do poder político, assim como no sistema de proteção à ordem constitucional, fazem-se presentes os partidos políticos.

Estamos a falar, portanto, de um dos elementos orgânicos da Constituição Federal, conforme doutrina que, hoje consagrada, encontra origem nas lições do professor José Afonso da Silva.

Ocorre que o Texto Constitucional não prevê as indigitadas

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 99F7-4704-5622-972D e senha 2398-DC41-4F06-3D7E

federações, senão apenas os partidos políticos. Nesse sentido, seria insustentável que, mesmo não as prevendo, também não as proibiria, mormente em sede de lei ordinária.

Ora, trata-se de elemento orgânico, diretamente relacionado com a divisão e o exercício do poder político nacional, razão por que o silêncio da Carta da República há de ser interpretado como intencional, para afastar a existência de qualquer outra figura institucional que faça as vezes dos partidos políticos.

Bem por isso, quanto aos partidos políticos, além da criação e da extinção, a Lei Maior lhes autoriza a fusão e a incorporação (CF, art. 17, *caput*). Nesse sentido, a criação das federações produz efeitos jurídicos idênticos àquelas que seriam provocadas pela fusão, em que duas ou mais siglas desaparecem para o surgimento de uma nova, a congregar todas elas. A distinção estaria somente no fato de que, nas federações, ela é temporária, pelo prazo de quatro anos, enquanto a fusão propriamente dita é permanente.

Nessa óptica, mais uma vez me parece inconstitucional a lei objurgada, pois cria uma fusão temporária de partidos políticos, enquanto a Constituição Federal autoriza apenas aquela com ordinário aspecto de definitividade.

Inusitadamente, o art. 103, VIII, do Texto Constitucional haveria de ser reescrito, ou reinterpretado, agora à luz de uma "interpretação conforme a lei ordinária".

Por último, permito-me compartilhar com o Plenário uma inquietação surgida a partir das informações prestadas pelo Senado Federal (peças 51 e 52).

Quando na Casa Revisora – ou seja, na Câmara dos Deputados –, o

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 99F7-4704-5622-972D e senha 2398-DC41-4F06-3D7E

projeto de lei sofreu duas emendas de redação. O texto vindo do Senado Federal foi alterado para excluírem-se os adjetivos "preordenada", que determinava o substantivo "lista", e "majoritário", que qualificava a locução "cargo eletivo". Trata-se dos §§ 7º e 9º do art. 11-A da Lei dos Partidos Políticos, nela inserido por força da Lei n. 14.208/2021. Vejamos as duas versões:

> § 7º O estatuto de que trata o inciso II do § 6º definirá as regras para a composição da lista **preordenada** da federação para as eleições proporcionais.
>
> (Texto encontrado no PLS n. 477/2015, na versão encaminhada pelo Senado Federal – Casa Iniciadora – à Câmara dos Deputados – Casa Revisora)
>
> § 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.
>
> (Texto resultante da Emenda de Redação n. 1, na Câmara dos Deputados)
>
> § 9º Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo **majoritário** que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra federação.
>
> (Texto encontrado no PLS n. 477/2015, na versão encaminhada pelo Senado Federal – Casa Iniciadora – à Câmara dos Deputados – Casa Revisora)
>
> § 9º Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra federação.
>
> (Texto resultante da Emenda de Redação n. 2, na Câmara dos Deputados)

Numa análise literal, parece-me que as alterações promovidas pelas emendas repercutem no conteúdo da norma.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 99F7-4704-5622-972D e senha 2398-DC41-4F06-3D7E

Assim, o adjetivo "preordenada", extirpado do § 7º, poderia sugerir um sentido identificado com a chamada "lista fechada", algo por tradição recusado pelo Poder Legislativo e até agora inexistente no ordenamento jurídico pátrio.

Já o adjetivo "majoritário", excluído do § 9º, restringiria o alcance da norma, dela pondo a salvo os cargos eletivos proporcionais.

Na hipótese de haver ocorrido alteração do conteúdo da norma, entendo que o respectivo projeto deveria ter retornado ao Senado Federal, à luz do devido processo legislativo (CF, art. 65, parágrafo único).

Pelas razões que acabo de expor, observo a presença de prováveis vícios de inconstitucionalidade na norma, de naturezas material e formal.

Por outro lado, observo que a medida cautelar proposta pelo ilustre Relator parte de entendimento diverso, para o qual a lei impugnada, salvo alguns de seus elementos não essenciais, se conforma com a Lei Maior.

Diante do exposto, deixo de referendar a cautelar proposta pelo ministro Roberto Barroso e, por vislumbrar a fumaça do bom direito e a urgência da definição de um regime jurídico para as eleições que se avizinham, com conteúdo claro e obediente às normas e aos princípios da Constituição Federal, proponho medida cautelar para suspender-se a eficácia da Lei n. 14.208, de 28 de setembro de 2021.

É como voto.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 99F7-4704-5622-972D e senha 2398-DC41-4F06-3D7E