09/02/2022 **PLENÁRIO**

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

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. FEDERAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS. LEI Nº 14.208/2021. CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA, QUANTO AO PRAZO DE REGISTRO, PARA PRESERVAÇÃO DA ISONOMIA.

1. A lei questionada - Lei nº 14.208/2021 - alterou a redação da Lei nº 9.096/1995, criando o instituto da federação partidária. Essa nova figura permite a união entre partidos políticos, inclusive para concorrerem em eleições proporcionais (para deputado federal, estadual e vereador). Alegação de vícios de inconstitucionalidade formal e de inconstitucionalidade material.

I. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

2. O projeto de lei foi iniciado e aprovado no Senado, sob a antiga redação do art. 17, § 1º, da Constituição, que admitia coligação eleitoral inclusive no sistema proporcional. Na sequência, foi remetido à Câmara dos Deputados e aprovado, sob a vigência da

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 34D6-04F6-349C-F9F9 e senha 248E-AF09-E75D-BAC5

nova redação do referido dispositivo, que passou a vedar coligações em eleições proporcionais (EC 97/2017). Daí a alegação de que deveria ter retornado à Casa em que iniciada a tramitação. O argumento, porém, não procede.

3. Nada na Constituição sugere que a superveniência da emenda constitucional referida exigiria o retorno ao Senado Federal do projeto já aprovado pelas duas Casas. O reexame pela Casa iniciadora somente se dá no caso em que o projeto tenha seu conteúdo alterado na Casa revisora (CF, art. 65, parágrafo único), o que não ocorreu. Na Câmara dos Deputados, houve apenas emendas de redação. Cabe observar ainda que: (i) federação partidária e coligação constituem institutos diversos; e (ii) o Congresso Nacional, em sessão conjunta, reunindo o Senado e a Câmara, por maioria absoluta, rejeitou o veto que havia sido aposto pela Presidente da República ao projeto aprovado. Portanto, há inequívoca manifestação de vontade de ambas as Casas Legislativas em relação à matéria.

II. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

4. A federação partidária possui importantes pontos de distinção em relação às coligações, que em boa hora foram proibidas. As coligações consistiam na reunião puramente circunstancial de

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 34D6-04F6-349C-F9F9 e senha 248E-AF09-E75D-BAC5

partidos, para fins eleitorais, sem qualquer compromisso de alinhamento programático. Tal fato permitia, por exemplo, que o voto do eleitor, dado a um partido que defendia a estatização de empresas, ajudasse a eleger o candidato de um partido ultraliberal. Ou vice-versa. A fraude à vontade do eleitor era evidente.

5. Já a federação partidária, embora assegure a identidade e a autonomia dos partidos que a integram (art. 11-A, § 2º), promove entre eles: (i) uma união *estável*, ainda que transitória, com durabilidade de no mínimo 4 (quatro) anos (art. 11-A, § 3º, II); (ii) requer *afinidade programática*, que permita a formulação de estatuto e de um programa comuns à federação (art. 11-A, § 6º, II), e (iii) vincula o *funcionamento parlamentar* posterior às eleições (art. 11-A, § 1º). Em tais condições, as federações não implicam transferência ilegítima de voto entre partidos com visões ideológicas diversas e, portanto, não geram os impactos negativos sobre o sistema representativo que resultavam das antigas coligações proporcionais.

6. 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 juízo cautelar e em exame abstrato da matéria, não se

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 34D6-04F6-349C-F9F9 e senha 248E-AF09-E75D-BAC5

vislumbra inconstitucionalidade. Naturalmente, se no mundo real se detectarem distorções violadoras da Constituição, tal avaliação preliminar poderá ser revisitada. Para isso, no entanto, é imperativo aguardar o processo eleitoral e seus desdobramentos. Por ora, portanto, não é o caso de impedir a experimentação da fórmula deliberada pelo Congresso Nacional.

III. QUEBRA DA ISONOMIA ENTRE A FEDERAÇÃO E OS DEMAIS PARTIDOS

7. Existe, porém, um problema de quebra de isonomia no tratamento diferenciado dado à federação partidária, no que diz respeito ao seu registro perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Partidos políticos têm de fazê-lo até 6 (seis) meses antes das eleições (Lei nº 9.504/1997, art. 4º), sendo que, em relação à federação, a lei ora impugnada estende esse prazo até a data final do período de realização das convenções partidárias. Trata-se de uma desequiparação que não se justifica e que pode dar à federação indevida vantagem competitiva.

IV. DISPOSITIVO

8. Voto pelo referendo da cautelar, parcialmente deferida, apenas quanto ao prazo para constituição e registro da federação partidária perante o TSE, tendo como consequência: (i) suspender 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

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 34D6-04F6-349C-F9F9 e senha 248E-AF09-E75D-BAC5

> 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 14.208/2021; bem como (ii) conferir 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.*
> 9. Tese: "É constitucional a Lei nº 14.208/2021, que institui as federações partidárias, salvo quanto ao prazo para seu registro, que deverá ser o mesmo aplicável aos partidos políticos. Excepcionalmente, nas eleições de 2022, o prazo para constituição de federações partidárias fica estendido até 31 de maio do mesmo ano".

I. CONSIDERAÇÕES GERAIS

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Trabalhista Brasileiro PTB, tendo por objeto os arts. 1º, 2º e 3º, da Lei nº 14.208/2021, que dispôs sobre a formação de federações partidárias de caráter nacional, aplicáveis às eleições majoritárias e proporcionais. De acordo com o requerente, sob a denominação de federação partidária, o que a norma pretende é restabelecer a figura da coligação partidária proporcional, providência expressamente vedada pelo art. 17, § 1º, da CF, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 97/2017.

2. Argumenta, ainda, que a Lei nº 14.208/2021 é formalmente inconstitucional porque o respectivo projeto de lei foi iniciado e aprovado no Senado Federal, sob a antiga redação art. 17, § 1º, da Constituição, 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 34D6-04F6-349C-F9F9 e senha 248E-AF09-E75D-BAC5

admitia coligação eleitoral inclusive no sistema proporcional. Na sequência, foi remetido à Câmara dos Deputados e aprovado, sob a vigência da nova redação do mesmo dispositivo, que vedou coligações no sistema proporcional (EC 97/2017). Por essa razão e porque, no entendimento do requerente, federação e coligação são institutos idênticos, alega que a alteração do parâmetro constitucional impunha o retorno do projeto à Casa iniciadora, após a sua aprovação pela Casa revisora, para sua apreciação à luz da nova redação da Carta, com base em interpretação sistemática do art. 65 da Constituição.

II. Cabimento parcial da Cautelar

II.1. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA

3. A aferição da plausibilidade jurídica da alegação de inconstitucionalidade da Lei nº 14.208/2021 demanda o exame de três aspectos, a saber: (i) a (in)constitucionalidade formal da norma, relacionada à observância do devido processo legislativo bicameral (CF, art. 65); (ii) a (in)constitucionalidade material do instituto da federação proporcional, consideradas suas semelhanças e diferenças com as coligações partidárias proporcionais vedadas pela Constituição (CF, art. 17, § 1º, com a redação dada pela EC 97/2017); e (iii) a (in)compatibilidade das regras que disciplinam a federação com os princípios constitucionais da isonomia e da igualdade de chances no processo eleitoral, bem como com o direito à informação por parte do eleitor. Esses são os tópicos que se seguem.

I.1.1. Constitucionalidade formal da norma

4. Em primeiro lugar, rejeito a arguição de inconstitucionalidade formal. No caso, após a aprovação do projeto de lei pelo Senado Federal, houve alteração da redação do art. 17, § 1º, da Constituição, que, no entendimento do requerente, é o parâmetro

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 34D6-04F6-349C-F9F9 e senha 248E-AF09-E75D-BAC5

constitucional para aferir a validade do projeto. Nada na Constituição sugere que a superveniência da emenda constitucional referida exigiria o retorno ao Senado do projeto já aprovado pelas duas Casas. O reexame pela Casa iniciadora somente se dá no caso em que o projeto tenha sido emendado, com alteração do conteúdo da proposição na casa revisora, o que não ocorreu (CF, art. 65, parágrafo único). O que houve na Câmara dos Deputados foram apenas emendas de redação[2].

5. Além disso, o Congresso teve a oportunidade de reapreciar a matéria constante da norma impugnada, à luz da nova redação constitucional, por ocasião da rejeição do veto do Presidente da República ao projeto, posicionando-se favoravelmente a ela. A rejeição do veto presidencial envolveu a reunião de ampla maioria parlamentar no Congresso, de modo que entendo que se deve ser deferente ao Legislativo no caso.

I.1.2. Federação Partidária x Coligações Eleitorais

6. No que se refere à alegação de inconstitucionalidade material, cumpre examinar se, tal como alegado pelo requerente, o modelo de federação proporcional, instituído pela Lei nº 14.208/2021, acarreta os mesmos impactos negativos das coligações proporcionais[3]. Nesse sentido, é importante ter em conta que a vedação constitucional imposta pela EC 97/2017 foi motivada pela compreensão de que, no sistema proporcional, as coligações eleitorais possibilitavam uma transferência ilegítima de votos entre os partidos que as compunham e que, muitas vezes, apresentavam inclinações ideológicas muito distintas. Tal mecanismo dificultava a compreensão, por parte do eleitor, sobre os candidatos e ideias em favor dos quais estava efetivamente votando. Para entender o problema, vale esclarecer brevemente como funciona o sistema proporcional.

7. O sistema proporcional é aquele por meio do qual se

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 34D6-04F6-349C-F9F9 e senha 248E-AF09-E75D-BAC5

elegem os deputados federais, estaduais e municipais. Ele opera da seguinte forma: os votos válidos totais dados aos partidos e candidatos em uma eleição são somados e, em seguida, são divididos pelo número de cadeiras a preencher em cada circunscrição eleitoral, definindo-se, com isso, o quociente eleitoral (Código Eleitoral, art. 106)[4]. Na sequência, dividem-se os votos obtidos por cada partido por tal quociente, obtendo-se, então, o quociente partidário (Código Eleitoral, art. 106)[5]. O quociente partidário, a seu turno, define o número de cadeiras a que faz jus cada partido. Tais cadeiras serão destinadas aos seus candidatos em ordem decrescente de votação nominal.

8. Quando as coligações eleitorais eram permitidas também no sistema proporcional, era possível que partidos sem qualquer afinidade programática e com propostas, às vezes, conflitantes, se unissem em coligações contingentes, para fins puramente eleitorais. Os partidos reunidos em tais coligações apresentavam uma lista única de candidatos proporcionais e eram tratados, para fins de uma determinada eleição, como um único partido. Os votos dos eleitores, embora destinados a candidatos filiados a um partido ou a um candidato específico, eram compartilhados por toda a coligação, servindo para eleger candidatos de outros partidos. No entanto, concluída a eleição, cada agremiação e respectivos candidatos eleitos prosseguiam na defesa de seus interesses e programas, uma vez que não estavam sujeitos a qualquer compromisso de alinhamento para fins de funcionamento parlamentar ulterior. Tal fato permitia, por exemplo, que o voto do eleitor dado a um partido que defendia a estatização de empresas ajudasse a eleger o candidato de um partido ultraliberal. Ou vice-versa. A fraude à vontade do eleitor era evidente.

9. As antigas coligações proporcionais anteriores à EC 97/2017 eram, portanto: (i) contingentes, porque voltadas a fins puramente eleitorais, (ii) não implicavam compromisso de alinhamento programático entre os partidos e (iii) não vinculavam seu funcionamento

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 34D6-04F6-349C-F9F9 e senha 248E-AF09-E75D-BAC5

parlamentar posterior às eleições. Por essa razão, entendeu-se que tais coligações proporcionais eram prejudiciais ao adequado funcionamento do sistema representativo. Assim, em boa hora foram proibidas[6].

10. A federação partidária guarda alguma similaridade com as coligações, porque permite que partidos políticos se unam, antes de determinado pleito eleitoral, e sejam tratados como um partido único, para fins de cômputo de votos e de cálculo do quociente partidário. Nessa medida, a federação também possibilita uma transferência de votos entre agremiações distintas, tal como ocorria no caso das coligações[7].

11. Todavia, a Lei nº 14.208/2021, que disciplinou a federação, previu que ela terá suas regras estabelecidas em estatuto, contará com programa comum e terá abrangência nacional, vinculando a atuação das agremiações que a compõem em todas as esferas, nacional, estadual e municipal (art. 11-A, § 3º, II e IV). Determinou que os partidos que a integrarem deverão permanecer filiados a ela por, no mínimo, 4 (quatro) anos. Previu que o descumprimento do referido prazo mínimo acarretará ao partido uma vedação de ingressar em nova federação, de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições majoritárias seguintes e de utilizar o fundo partidário, até completar o prazo mínimo remanescente previsto para a federação (art. 11-A, §4º). A lei previu, ainda, que se aplicam à federação todas as normas que regem o funcionamento parlamentar, bem como o dever de fidelidade partidária (art. 11-A, caput e § 9º).

12. De fato, tais previsões tornam improvável a utilização da federação apenas para fins eleitorais, ou seja, apenas para viabilizar a transferência de votos, sem qualquer identidade ideológica entre partidos, que era o problema central da formação das coligações partidárias no sistema proporcional. Isso porque eventuais partidos reunidos em federação terão de permanecer atuando conjuntamente após as eleições, em todos os níveis, no exercício dos mandatos e nas votações dos distintos temas. Além disso, tal união alcançará as eleições

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 34D6-04F6-349C-F9F9 e senha 248E-AF09-E75D-BAC5

subsequentes, que ocorrerão 2 (dois) anos mais tarde. Por fim, as penalidades aplicáveis ao desligamento antecipado de um partido podem impactá-lo gravemente, impedindo a celebração de coligações e o uso do fundo partidário, até que se complete o período mínimo remanescente desde seu ingresso na federação.

13. Em tais condições, a Lei nº 14.208/2021 parece criar incentivos adequados para evitar que a federação partidária proporcional funcione como mera coligação de ocasião, evitando os problemas representativos já descritos. Nessa medida, as federações partidárias se distinguem das antigas coligações proporcionais porque: (i) são estáveis, ainda que transitórias, com durabilidade de no mínimo 4 anos (art. 11-A, § 3º, II); (ii) requerem afinidade programática, que permita a formulação de estatuto e de um programa comuns à federação (art. 11-A, §6º, II), e (iii) vinculam o funcionamento parlamentar posterior às eleições (art. 11-A, § 1º).

14. As federações preservam a autonomia e a independência dos partidos (art. 11-A, § 2º), que podem optar por não as pactuar e tão somente se unirem em coligações majoritárias (CF, art. 17, § 1º). O instituto também permite que partidos menores, com identidade política e programática, se associem, de modo provisório, mas estável, para melhorar seu desempenho nas eleições. Caso a associação provisória funcione bem, é possível, ainda, que tais partidos, em momento posterior, optem por uma fusão. Com isso, aumentam-se suas chances nas eleições, evita-se a perda de representatividade das minorias que os apoiam e cria-se um mecanismo pelo qual se poderá, com o tempo, viabilizar uma fusão partidária.

15. Assim, ao que tudo indica, o que se pretendeu com a norma impugnada não foi aprovar um retorno disfarçado das coligações proporcionais. Buscou-se, ao contrário, assegurar a possibilidade de formação de alianças persistentes entre partidos, com efeitos favoráveis

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 34D6-04F6-349C-F9F9 e senha 248E-AF09-E75D-BAC5

sobre o sistema partidário, já que as federações serão orientadas ideologicamente por estatuto e programa comuns, o que não ocorria com as coligações anteriores. Ao mesmo tempo, assegura-se às legendas um período em que poderão experimentar a atuação como se fossem uma única agremiação partidária (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, *caput*), sem a definitividade de uma fusão, o que evita a abrupta alteração na vida do partido e de seus filiados e preserva espaço de atuação para minorias políticas. Portanto, a federação se propõe a ser um instituto de efeitos duradouros, ainda que não permanentes, cuja formação exigirá reflexão e debates que considerem seriamente os seus efeitos.

16. 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 juízo cautelar e em exame abstrato da matéria, não se vislumbra inconstitucionalidade. Naturalmente, se no mundo real se detectarem distorções violadoras da Constituição, tal avaliação preliminar poderá ser revisitada. Para isso, no entanto, é imperativo aguardar o processo eleitoral e seus desdobramentos. Por ora, portanto, não é o caso de impedir a experimentação da fórmula deliberada pelo Congresso Nacional. Diante disso, e em respeito ao princípio da separação dos poderes (CF/1988, art. 2º), entendo que também neste ponto é o caso de ser deferente ao Legislativo, que, como já observado, por meio de votação expressiva, rejeitou veto do Presidente da República e aprovou instituto que pode beneficiar minorias sub-representadas em seu próprio âmbito.

II.1.3. Federações partidárias, partidos políticos, isonomia e igualdade de chances no processo eleitoral

17. Sem prejuízo do exposto, a norma demanda ajuste, na parte em que determina que a federação eleitoral poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias (art.

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 34D6-04F6-349C-F9F9 e senha 248E-AF09-E75D-BAC5

11-A, § 3º, III)[8]. É que os partidos políticos devem estar registrados, junto ao TSE, até 6 (seis) meses antes do pleito (início de abril do ano eleitoral), a fim de participarem das eleições. Ao passo que as convenções partidárias podem ocorrer até 5 de agosto do ano em que se realizar o pleito[9]. A possibilidade de constituição tardia das federações, no momento das convenções, as colocaria em posição privilegiada em relação aos partidos, alterando a dinâmica da eleição e as estratégias de campanha. A isonomia é princípio constitucional de ampla incidência sobre o processo eleitoral, âmbito no qual se associa ao ideal republicano de igualdade de chances. Além disso, a própria lei prevê que as federações partidárias estão sujeitas ao mesmo tratamento dos partidos políticos, inclusive no que diz respeito às regras que regem as eleições. Assim, deve-se exigir que elas obtenham o registro de seu estatuto junto ao TSE com a mesma antecedência exigida dos partidos[10].

18. Não se deve menosprezar a perturbação à normalidade das eleições que poderia decorrer da formação de uma federação no último dia das convenções partidárias. Isso porque o registro, de caráter nacional, imporá a atuação unificada dos partidos políticos em todas as esferas, podendo impactar sobre listas proporcionais escolhidas autonomamente pelas agremiações ou sobre coligações majoritárias já formadas, possibilidade que decorre da expressa dispensa de vinculação entre as coligações majoritárias em circunscrições distintas, prevista no art. 17, § 1º, da Constituição de 1988.

19. Por fim, a criação da federação até as convenções partidárias – mesmo momento em que se formam coligações – compromete a assimilação, pelo eleitorado, de qualquer distinção prática entre elas no período de campanha. De fato, para que o modelo proposto pela Lei nº 14.208/2021 ganhe concretude, é imprescindível que o TSE possa apreciar com antecedência seu estatuto nacional e programa comum e que cidadãos e cidadãs possam conhecer as propostas da federação, bem como compreender os projetos a que darão suporte com

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 34D6-04F6-349C-F9F9 e senha 248E-AF09-E75D-BAC5

seu voto, tal como ocorre no caso do registro de novos partidos. Trata-se aqui de preservar o direito à informação, inerente à liberdade do voto. A precedência da formação da identidade política da federação em relação às convenções é, portanto, um requisito para impedir que a federação partidária seja percebida por eleitores e eleitoras como uma coligação proporcional, formada somente para o pleito em curso. *O registro das federações até as convenções, por outro lado, as aproxima indevidamente da lógica das coligações, que é justamente o que se quer evitar.*

20. De fato, a adequação constitucional do modelo criado pela Lei nº 14.208/2021 à Constituição de 1988 não depende apenas de assegurar que ele se distinga da coligação proporcional no momento pós-eleitoral, por meio do funcionamento parlamentar unificado dos partidos federados. É preciso levar em consideração, também, o momento pré-eleitoral, garantindo que a criação da federação ocorra em condições de igualdade com os partidos políticos, com transparência e acesso adequado à informação pelo eleitorado. A segurança jurídica do processo eleitoral, à qual é inerente o respeito ao encadeamento lógico das etapas que o compõem, não admite que um novo partido político apto a lançar candidatos possa surgir, como elemento surpresa, na fase das convenções partidárias. O mesmo deve valer para as federações partidárias.

21. Nessa linha, está presente a plausibilidade jurídica das alegações do requerente de modo a justificar apenas a adequação do prazo para constituição e registro das federações partidárias. Assim, são cabíveis: (i) a suspensão do inciso III do § 3º do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995 e do parágrafo único do art. 6º-A da Lei nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 14.208/2021; (ii) a interpretação conforme do *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.

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 34D6-04F6-349C-F9F9 e senha 248E-AF09-E75D-BAC5

II.1.4. Ponderação de valores: prazo intermediário exclusivamente para as eleições de 2022

22. Diversos "amici curiae" e o próprio requerente afirmam que a aplicação, às federações, do prazo de registro aplicável aos partidos, nas eleições do ano corrente (2022), gerará grandes dificuldades para a sua constituição, dada a complexidade das negociações que elas envolvem, porque pressupõem justamente afinidade programática e atuação parlamentar conjunta posterior. Argumentam que o instituto é novo, que a cautelar altera o prazo legal original e, de fato, a pendência de sua ratificação pelo Pleno gerou incerteza quanto a tal prazo. Tendo em vista tais argumentos *e apenas para as eleições de 2022*, considero possível fixar um termo final intermediário para a constituição e o registro de tais federações perante o TSE.

23. Nessa linha, acolho a sugestão formulada pelo PC do B e, em pedido sucessivo, também pelo PT, fixando tal termo final em 31 de maio de 2022, com base em ponderação entre os princípios da isonomia (entre partidos políticos e federações), da segurança jurídica e da maior efetividade da norma que criou o instituto. Trata-se de um meio termo, que confere maior prazo para negociações, mas, ao mesmo tempo, evita uma extensão excessiva das negociações até agosto, o que tornaria o instituto das federações perigosamente aproximado das coligações e poderia trazer-lhe uma lógica "de ocasião", que é o que se quer evitar. Além disso, o prazo em maio minimiza eventuais efeitos competitivos adversos que uma constituição tardia das federações poderia produzir na competição com partidos políticos.

24. *Saliento, por fim, que a validação parcial do instituto das federações por meio da presente decisão, assim como o prazo intermediário aqui assinado, pressupõe a adoção, em definitivo, de igualdade de prazos para a constituição de federações e de partidos políticos com relação às demais eleições que sucederem as eleições de 2022, assim como o respeito às demais condições previstas em lei.*

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 34D6-04F6-349C-F9F9 e senha 248E-AF09-E75D-BAC5

Nesse sentido, legislação superveniente que flexibilize exigências de prazo e demais condições para a constituição das federações nascerá com forte suspeição de inconstitucionalidade, quer à luz do princípio da igualdade, quer tendo em vista a proximidade com instituto das coligações.

II.2. PERIGO NA DEMORA

25. Há, ainda, perigo na demora quanto à apreciação da cautelar, uma vez que a incerteza quanto à constitucionalidade da norma pode comprometer a segurança do pleito de 2022, que se aproxima, ou gerar prejuízo ao cumprimento dos prazos já indicados. Nessa linha, é imprescindível que haja uma sinalização, por parte do Supremo Tribunal Federal, com a maior brevidade possível, para que os partidos possam efetivamente se movimentar para constituir as federações, planejar suas estratégias de campanha, construir programas comuns, assim como para que os eleitores tenham tempo para compreender o novo instituto, conhecer tais programas e avaliar seus votos com adequado nível de informação.

III. CONCLUSÃO

26. Diante do exposto, voto pelo referendo da cautelar deferida parcialmente 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; (iii) ressalvadas quanto ao prazo, exclusivamente, as federações constituídas para as eleições de 2022, *as quais deverão preencher tais condições até 31 de maio de 2022*.

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 34D6-04F6-349C-F9F9 e senha 248E-AF09-E75D-BAC5

27. Firmo a seguinte tese: "É constitucional a Lei nº 14.208/2021, que institui as federações partidárias, salvo quanto ao prazo para seu registro, que deverá ser o mesmo aplicável aos partidos políticos. Excepcionalmente, nas eleições de 2022, o prazo para constituição de federações partidárias fica estendido até 31 de maio do mesmo ano".

Notas:

[1] As emendas de redação apresentadas na Câmara dos Deputados, suprimiram as expressões: preordenada constante do trecho lista preordenada (art. 11-A, § 7º) e majoritário (art. 11-A, § 9º).

[2] Denomina-se emenda de redação a alteração que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto (art. 118, §8º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Emendas de redação não impõem retorno à casa iniciadora justamente porque não alteram a substância do projeto.

[3] CF/88, 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) (grifou-se).

[4] Lei 4.737/1965 (Código Eleitoral): Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

[5] Código Eleitoral: Art. 107. Determina-se para cada partido o quociente partidário dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de

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 34D6-04F6-349C-F9F9 e senha 248E-AF09-E75D-BAC5

votos válidos dados sob a mesma legenda, desprezada a fração (Redação dada pela Lei nº 14.211, de 2021).

[6] De acordo com Luiz Caros dos Santos Gonçalves: Elas [coligações] são vantajosas para os partidos grandes em razão das regras de distribuição de tempo de propaganda de rádio e televisão e, para os partidos pequenos, para superar a barreira do quociente eleitoral nas eleições proporcionais. Contribuem, porém, para fazer pouco da ideologia dos partidos políticos e colaboraram para certas distorções na formação do rol dos eleitos para as Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas e Câmara dos Deputados. A Emenda Constitucional nº 97, de 2017, proibiu a coligação para as eleições proporcionais [...]. As razões da proibição são de fácil aviso: se as eleições de deputados e vereadores dependem dos votos partidários, é estranho que voto do eleitor culmine por eleger candidatos de partidos que ele pode não conhecer ou apoiar. Salvo se se admitir que os partidos são meros ajuntamentos de ocasião, coligações proporcionais não devem existir. Partidos de ideologia distinta se coligavam, lançando, como se exige, lista única de candidatos. Assim o eleitor votava no seu candidato preferido e, com seus votos, ajudava a eleger outro que poderia ter visão de mundo ou vida pregressa exatamente oposta à daquele que escolheu (grifou-se). V. Direito Eleitoral. São Paulo: Grupo GEN, 2018. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597017540/. Acesso em: 11 nov. 2021. No mesmo sentido: MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Manual de Direito Eleitoral, São Paulo: Grupo GEN, 2018, p. 136. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597016772/. Acesso em: 11 nov. 2021.

[7] MEDEIROS, Isaac Kofi. O que são federações partidárias e como elas podem impactar as eleições, Conjur, 10 out. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-out-10/medeiros-federacoes-partidariasimpacto-eleicoes.

[8] Lei nº 9.504/1997, art. 4º: Poderá participar das eleições o partido que, até seis meses antes do pleito, tenha registrado seu estatuto no

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 34D6-04F6-349C-F9F9 e senha 248E-AF09-E75D-BAC5

Tribunal Superior Eleitoral, conforme o disposto em lei, e tenha, até a data da convenção, órgão de direção constituído na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto. [9] Código Eleitoral, art. 93: [..]. 2 o As convenções partidárias para a escolha dos candidatos serão realizadas, no máximo, até 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

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 34D6-04F6-349C-F9F9 e senha 248E-AF09-E75D-BAC5

09/02/2022 **PLENÁRIO**

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

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Há um pedido de manifestação da Advogada Ezikelly, que levantou a mão no curso da exposição do seu voto.

Eu pergunto à eminente Advogada: Vossa Senhoria pretende um esclarecimento de uma questão de fato?

A SENHORA EZIKELLY SILVA BARROS (ADVOGADA) - Boa tarde, Excelências.

É uma questão eminentemente de fato.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - Ouço com prazer, Presidente.

A SENHORA EZIKELLY SILVA BARROS (ADVOGADA) - Muito obrigada, Senhor Presidente, Senhor Relator.

Apenas para esclarecer que, da página 20 à 25 da petição inicial, há uma outra violação material à Constituição, a violação ao sistema partidário e ao sistema eleitoral proporcional, o que, com o devido respeito, não foi apreciado na respeitável decisão liminar proferida por Vossa Excelência.

Como estamos em uma decisão que se tornará praticamente definitiva após realização das eleições de 2022 e esse tema não poderá retornar à Suprema Corte após este julgamento, achei importante registrar que também essa questão muito relevante está sendo discutida e foi levantada na petição inicial.

Muito obrigada a todos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE) - Devolvo a palavra ao Relator.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - Presidente, essa não é uma questão de fato, mas uma questão de direito e, diria, com a inconstitucionalidade material implicitamente rejeitada, porque a sustentação do argumento de violação à proporcionalidade

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 3132-AAB6-91F2-597B e senha 5F5A-1F1E-F75E-0EA6

decorre da equiparação das federações com as coligações. Como estou rejeitando essa equiparação, não subsiste este argumento e não há impacto algum sobre a proporcionalidade. A lei permite que as federações disputem como se fossem um partido. A lei fez uma equiparação.

De modo que, com todas as vênias da ilustre Advogada, que está cumprindo o seu papel, não há violação ao sistema partidário ou ao sistema proporcional.

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 3132-AAB6-91F2-597B e senha 5F5A-1F1E-F75E-0EA6