

RELATÓRIO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar ajuizada pela Procuradoria-Geral da República – PGR em face dos seguintes dispositivos da Lei 13.831/2019, que altera a Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995):

“Art. 1º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art.3º [...]

§ 2º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios.

§ 3º O prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos poderá ser de até 8 (oito) anos.

[...]

Art. 2º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D:

Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do *caput* do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade.

Art. 55-B. Os partidos que, nos termos da legislação anterior, ainda possuam saldo em conta bancária específica conforme o disposto no § 5º-A do art. 44 desta Lei poderão utilizá-lo na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres até o exercício de 2020, como forma de compensação.

Art. 55-C. A não observância do disposto no inciso V do *caput* do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas.

Art. 55-D. Ficam anistiadas as devoluções, as cobranças ou as transferências ao Tesouro Nacional que tenham como causa as doações ou contribuições feitas em anos anteriores por servidores públicos que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, desde que filiados a partido político (dispositivo inicialmente vetado pelo Presidente, mas com veto derrubado pelo Congresso Nacional)

[...].

A autora alega, em suma, violação dos arts. 1º, 2º, 3º, 5º, I, II, XXXV, XXXVI, XLI, LV, LIV, 17, III, e 37 da Constituição, além do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Sustenta, em síntese, que

“Em atenção ao princípio republicano, o legislador constituinte originário adotou a periodicidade de quatro anos para os mandatos eletivos, mormente para os cargos de Chefe do Executivo, Prefeitos, Governadores e Presidente da República, os quais gozam de um mandato de quatro anos apenas (passível de reeleição), nos termos dos arts. 29, I, 28 e 82 da Constituição Federal, respectivamente.

Mesmo no âmbito do Poder Legislativo, o mandato de oito anos, atribuído aos senadores, é uma exceção, já que vereadores, deputados estaduais e federais têm um mandato de quatro anos, consoante dispõem os arts. 29, I, 27, § 1º e 44, parágrafo único, do Texto Constitucional.

[...]

Nessa toada, o período de duração dos mandatos para cargos eletivos no Poder Executivo fixado na Constituição Federal também deve ser observado pelos partidos políticos.” (págs. 3-4 do doc. Eletrônico 1).

Afirma, também, que, em relação aos arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D, incluídos na Lei 9.096/1995 pela Lei 13.831/2019,

‘o legislador tenta modular novamente os efeitos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos embargos de declaração na ADIn 56171, a fim de postergar, uma vez mais, a destinação de recursos para o incremento da participação da mulher na política brasileira. Mesmo se sabendo que o efeito vinculante não alcança o Legislativo impedir o fenômeno da fossilização da Constituição, certo é que o legislador não é livre para legislar, mas, sim, livre para concretizar e realizar a Constituição’ (pág. 6 do doc. Eletrônico 1).

Afirma, mais, que,

“Sendo inegável que a igualdade formal entre homens e mulheres, no que toca aos direitos políticos, ainda não atingiu padrões

minimamente visíveis no protagonismo da cena política brasileira, é irretocável o financiamento público indutor de ampliação da democracia pelo incentivo à atuação política feminina.

Com essa preocupação, o legislador nacional, inspirando-se em experiências estrangeiras, promoveu relevante intervenção legislativa, determinando que, nas candidaturas proporcionais às Casas Legislativas, cada partido apresente um máximo de 70% e um mínimo de 30% de postulantes de cada sexo (art. 3º da Lei nº 12.034/09).

Não bastasse isso, em 2015, houve por bem obrigar a destinação, para promoção e difusão de participação política feminina, até o ano de 2024, de percentuais de 20% e 15% do tempo de acesso gratuito dos partidos políticos ao rádio e à televisão. Desde 1995, a lei previa que os órgãos nacionais de direção partidária fixassem o tempo, respeitado o piso de 10%.

Como se pode notar, têm sido adotadas medidas afirmativas de promoção da participação feminina na política. É dizer, a produção de igualdade material nos conduziu a medidas assecuratórias, *a priori*, de espaços mínimos para a participação política de mulheres.

Essas medidas, contudo, não produziram mudanças efetivas na ampliação da representação feminina na política brasileira. Mulheres obtiveram 30% de candidaturas, mas apenas 5% de financiamento e 10% de tempo na propaganda, na medida em que a prática política transformou os pisos mínimos legais em tetos.

Restaurando a autoridade da Constituição sobre esse cenário, o Supremo Tribunal Federal, na ADIn 5617, alinhou a proporção do financiamento público à proporção de gênero nas candidaturas, respeitados os pisos e tetos de cada gênero.

Segundo a Corte Constitucional, descabe a possibilidade de os partidos políticos resistirem ao princípio da igualdade, mesmo sendo entes privados.

É a melhor síntese do que patentado pelo Supremo Tribunal Federal, então, a assertiva de que não há como deixar de reconhecer como sendo a única interpretação constitucional admissível aquela que determina aos partidos políticos a distribuição dos recursos públicos destinados à campanha eleitoral na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, sendo, em vista do disposto no art. 10, § 3º, da Lei de Eleições, o patamar mínimo de 30%.

[...]

Para afastar os partidos políticos da aplicação de decisões como essa, o legislador criou a Lei nº 13.831, de 2019, adicionando à Lei nº 9.096, de 1995, os arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D.

Em verdade, jamais o legislador está autorizado a anistiar, a perdoar valores, rendas que não lhe pertencem. Mesmo eventual

renúncia fiscal deve sempre ser feita mediante a comprovação de contrapartidas. Isso sem se ater à moralidade de eventual ato de anistiar, perdoar.

Representa, portanto, uma afronta à Justiça Eleitoral a anistia das devoluções, das cobranças ou das transferências ao Tesouro Nacional que tenham como causa as doações ou contribuições feitas em anos anteriores por servidores públicos que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, desde que filiados a partido político (conforme dispõe o art. 55-D). É que há aí renúncia de receita da União. Tendo em vista o enorme impacto dos benefícios fiscais na receita pública, o legislador dotou a renúncia de receitas de rígidos controles, desde requisitos de natureza tributária a outros de natureza de direito financeiro: art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 113 do ADCT. Isso sem falar que a renúncia de receitas é passível de controle externo (CF/88, art. 70)" (págs. 13-15 do doc. eletrônico 1).

Pede, ao final, a

"concessão de medida cautelar, até julgamento definitivo desta ação, para suspender a eficácia do art. 1º da Lei nº 13.831, na parte em que altera os §§ 2º e 3º do art. 3º da Lei nº 9.096 de 1995 e o art. 2º da Lei nº 13.831, na parte que acrescenta os arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D na Lei nº 9.096, de 1995" (pág. 16 do doc. eletrônico 1).

Quanto ao mérito, requer seja julgado

"procedente o pedido, para, reconhecendo a inconstitucionalidade art. 1º da Lei nº 13.831, na parte em que altera os §§ 2º e 3º do art. 3º da Lei nº 9.096, de 1995, e o art. 2º da Lei nº 13.831, na parte que acrescenta os arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D na Lei nº 9.096, de 1995, retirá-los do ordenamento jurídico" (pág. 17 do doc. eletrônico 1).

Tendo em conta a relevância da matéria, determinei a aplicação do rito previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999 (documento eletrônico 14).

O Presidente da República apresenta informações elaboradas pela Advocacia-Geral da União em que sustenta a inépcia da inicial, bem como a sua manifesta improcedência, porque a ação teria sido ajuizada com o intuito de impedir o livre exercício do Poder Legislativo, pretendendo-se que o Supremo Tribunal Federal passe a atuar como legislador positivo.

Enfatiza que os partidos políticos detêm elevado grau de autonomia na organização partidária, sobretudo após a alteração levada a efeito pela Emenda Constitucional 97/2017 na redação do art. 17, § 1º, da Constituição, e que não há limitação constitucional ao prazo de duração dos mandatos de seus dirigentes.

Esclarece, ainda, que a Resolução 23.571/2018 do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, que limitou o prazo de duração das comissões provisórias a 180 dias, foi um dos elementos motivadores da edição da lei impugnada, por causar dificuldades ao livre funcionamento dos partidos políticos.

Nesses termos, pugna pelo não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade e, no mérito, pela improcedência do pedido inicial (documentos eletrônicos 28 e 29).

Na sequência, o Advogado-Geral da União oferta parecer no sentido da procedência parcial da ação, conforme ementa transcrita abaixo:

“Eleitoral. Artigos 3º, § § 2º e 3º; 55-A; 55-B; 55-C e 55- D, da Lei nº 9.096/1995. Alegação de violação aos artigos 1º; 2º; 3º; 5º, incisos I, II, XXXV, XXXVI, XLI, LIV e LV; 17, inciso III; e 37 da Constituição Federal, bem como ao artigo 113, do ADCT. Impugnação à atual redação do artigo 3º, § § 2º e 3º, da Lei nº 9.096/1995: A Constituição confere liberdade ao legislador infraconstitucional para disciplinar a atuação dos partidos políticos, limitando-a, tão somente, por meio de postulados de carga normativa aberta, tais como os princípios democrático, republicano e da igualdade. A opção legislativa consagrada nas normas em exame está em precisa harmonia com o artigo 17, § 1º, do texto constitucional. Impugnação à atual redação dos artigos 55-A, 55-B e 55-C da Lei nº 9.096/1995: inexistência de vinculação do Congresso Nacional a decisões proferidas em controle concentrado. As disposições questionadas representam a incorporação ao ordenamento jurídico de medidas transitórias que possibilitem adaptação das rotinas partidárias ao quanto decidido por esse STF quando do julgamento da ADI nº 5617. Impugnação à atual redação do artigo 55- D da Lei nº 9.096/1995: por não ter sido acompanhada de estimativa de seu impacto financeiro e orçamentário, a medida de renúncia de receita não se compatibiliza com o artigo 113 do ADCT. Manifestação pela procedência parcial dos pedidos” (documento eletrônico 32).

Em suas informações, a Câmara dos Deputados limita-se a comunicar que o Projeto que deu ensejo à Lei ora impugnada seguiu os trâmites constitucionais e regimentais inerentes à espécie (documento eletrônico 34), ao passo que o Senado Federal defende a constitucionalidade da lei (documento eletrônico 35).

Por sua vez, o Procurador-Geral da República apresenta manifestação em que reitera, substancialmente, os termos da inicial, defendendo a sua procedência, em parecer assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARTIDOS POLÍTICOS. AUTONOMIA. ÓRGÃOS PERMANENTES E PROVISÓRIOS. DURAÇÃO DE MANDATO. REGIME DEMOCRÁTICO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. INAFASTABILIDADE.

Os §§ 2º e 3º do art. 3º da Lei 9.096/1995 afrontam a Constituição, na medida em que dão aos partidos políticos irrestrita autonomia para definir o prazo de duração, sem nenhum limite, dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios.

O prazo de oito anos para vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos, previsto no § 3º do art. 3º da Lei 9.096/1995, desnatura a inerente provisoriedade do órgão, motivo pelo qual há de prevalecer limite de prazo razoável, fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral na Resolução 23.571/2018, correspondente a 180 dias.

A inexistência de limite temporal para vigência de órgãos partidários provisórios uma vez que se pressupõe a precariedade da existência do órgão executivo em organização, passível de desfazimento a qualquer tempo promove a ditadura intrapartidária, inclusive porque obsta a aquisição de direitos subjetivos aos dirigentes e filiados, estimulando viciosas dissoluções, intervenções e destituição de líderes da agremiação.

4. Os arts. 55-A, 55-B e 55-C da Lei 9.096/1995 são inconstitucionais por pretenderem ampliar modulação de efeitos decidida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5.617, além de irem de encontro ao objetivo da política afirmativa em favor das mulheres.

A lei não pode suprimir o dever dos partidos políticos de prestação de contas nem afastar da Justiça Eleitoral a competência para apreciá-las.

O art. 55-D da Lei 9.096/1995 viola o art. 113 do ADCT, pois implica renúncia de receita da União sem que a proposição legislativa trouxesse a estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

— Parecer pela procedência dos pedidos para que seja declarada a inconstitucionalidade dos §§ 2º e 3º do art. 3º e dos arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D, todos da Lei 9.096, de 19.9.1995, com a redação dada pela Lei 13.831, de 17.5.2019, bem como para que se fixem os prazos de quatro anos e de cento e oitenta dias como limites para a duração dos mandatos dos membros dos órgãos partidários permanentes e provisórios, respectivamente” (documento eletrônico 37).

Admiti, na qualidade de *amici curiae*, os partidos políticos Democratas, Partido Liberal, MDB, PDT e PSB, e determinei a oitiva da Procuradoria-Geral da República sobre a entrada em vigor da Emenda Constitucional 117/2022, tendo esta se manifestado no sentido do “não conhecimento da ação quanto aos arts. 55-A, 55-B e 55- C da Lei 9.096/1995, por perda superveniente de objeto”.

É o relatório.