

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Bem examinados os autos, constato, inicialmente, a perda parcial de objeto da ação, pela superveniência da Emenda Constitucional – EC 117/2022 após o ajuizamento. Dispõem os artigos impugnados o seguinte:

“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”.

A seu turno, a EC 117/2022 determina que:

“Art. 2º Aos partidos políticos que não tenham utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral é assegurada a utilização desses valores nas eleições subsequentes, vedada a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado até a data de promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional”.

Corretamente ponderou a PGR que:

“Como se vê, enquanto o art. 1º da Emenda Constitucional 117/2022 constitucionalizou a política afirmativa em prol da participação política das mulheres (política que, até então, tinha seus contornos definidos apenas na lei), os arts. 2º e 3º constitucionalizaram a anistia aos partidos políticos que, até a data de promulgação da emenda constitucional, ‘não [tinham] utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não [tinham] sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral’.

Nos mesmos moldes do art. 55-B da Lei 9.096/1995, o art. 2º da EC 117/2022 permitiu utilização desses valores nas eleições subsequentes. Assim como os arts. 55-A e 55-C da Lei 9.096/1995, os arts. 2º e 3º da referida emenda vedaram ‘a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado’, isentando os partidos políticos das ‘sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário’, em razão do não preenchimento da “cota mínima de recursos ou [da não destinação dos] valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação” da Emenda Constitucional 117/2022.

Diante da substancial alteração do parâmetro constitucional, esta ação direta de inconstitucionalidade perdeu, em parte, seu objeto. Os arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional 117/2022 trataram do mesmo assunto versado nos arts. 55-A, 55-B e 55-C da Lei 9.096/1995, revogando-os tacitamente. Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: ADI 1.691, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 4.4.2003; ADI 2.197, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 2.4.2004; ADI 2.475, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 2.8.2002.

[...]

Ocorre que, no caso dos autos, os arts. 2º e 3º da EC 117/2022 alcançam atos passados. Mais do que isso, alcançam somente os atos passados, uma vez tratar-se de anistia limitada no tempo. O que se quer dizer com isso é que, diferentemente de outros casos, em que uma emenda constitucional altera o parâmetro normativo dali para frente, mas deixa aberta a controvérsia relativamente ao período anterior, os arts. 2º e 3º da EC 117/2022 encerram toda e qualquer controvérsia infraconstitucional acerca da anistia veiculada.

Quis o constituinte derivado inserir, na Constituição Federal, normas excepcionais (e com eficácia temporalmente limitada) para salvaguardar os atos jurídicos de que cuidam os dispositivos impugnados. Daí por que a ação direta de inconstitucionalidade perdeu, nesta parte, seu objeto” (documento eletrônico 52).

Verifico, portanto, que a Emenda Constitucional em questão promoveu uma anistia mais ampla do que aquela constante dos artigos legais supracitados, decorrendo, por isso, a perda parcial de objeto desta ação.

Resta, portanto, pendente de apreciação a alegada inconstitucionalidade dos § 2º e § 3º do art. 3º da Lei dos Partidos Políticos, bem como do art. 55-D do mesmo diploma legal, todos com a redação dada pela Lei 13.831/2019.

Com relação aos mencionados parágrafos, interessante, em primeiro lugar, transcrevê-los:

“§ 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”.

Como se vê, o § 2º supratranscrito garante às agremiações autonomia para definir o tempo de mandato dos membros dos órgãos partidários permanentes ou provisórios, estabelecendo norma de competência que pode ser lida, ao menos em tese, no sentido que estes mandatos tenham duração indefinida, sem restrições de nenhuma ordem. Já o § 3º prevê que órgãos provisórios de partidos políticos possam perdurar por até 8 anos.

Ambas as previsões, conforme é evidente, prestigiam enormemente o princípio da autonomia partidária, o qual, robustecido pelas disposições da Emenda Constitucional 97/2017, milita a favor da constitucionalidade de ambos. A esse argumento, somam-se aqueles relativos à personalidade jurídica de direito privado das agremiações.

Especificamente quanto ao § 3º, alega-se, a favor da constitucionalidade, a justificativa prática de que há elevado número de comissões provisórias relevantes na atual cena partidária, as quais estariam sujeitas a caducar se observados os exíguos prazos de vigência regulamentados pelas sucessivas Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral – TSE relativas à matéria

(Resolução 23.465/2015 e, posteriormente, Resolução 23.571/2018, que previram, respectivamente, os prazos de 120 e 180 dias de validade de tais comissões).

Invoca-se, ainda, em defesa do prazo de 8 anos das comissões provisórias, a duração do mandato de Senador da República, sob o argumento de que a Constituição Federal considera, sim, esse lapso temporal como provisório, não se justificando a analogia para com o prazo de duração da Medida Provisória de autoria do Presidente da República.

Em oposição a esses argumentos, a PGR insiste em que os princípios republicano e democrático devem necessariamente informar a organização interna dos partidos, os quais, longe de serem pessoas jurídicas de direito privado quaisquer, consistem em pilares essenciais da democracia brasileira, devendo sua atuação coadunar-se com tais alicerces.

A PGR assevera, ainda, que a despeito de o acesso gratuito a rádio, televisão e financiamento público não transmudar a natureza dos partidos políticos, impõe-lhes a observância, com maior rigor, dos postulados constitucionais supracitados.

Em suma, a autora entende que essa corporação humana que devota sua existência à democracia não pode se organizar internamente de maneira despótica. Assim, se a lei deu aos partidos irrestrita autonomia para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros de seus órgãos partidários, sem cominar nenhum tipo de parâmetro razoável, o Judiciário deverá fazê-lo, a fim de que a Lei dos Partidos Políticos possa, nesse aspecto, compatibilizar-se com a Carta Magna. No ponto, o limite sugerido pela PGR é de 4 anos, tal como a generalidade dos mandatos políticos.

Contra o termo máximo de duração das comissões provisórias de 8 anos pesaria, ainda, o fato de que são constituídas por órgão hierarquicamente superior, concentrando desmesuradamente o poder nas oligarquias partidárias reinantes e acentuando a nociva tendência à centralização de poder nas agremiações.

Feita essa recapitulação, observo que a mencionada vocação dos partidos políticos para a autocracia não é particularidade da política

brasileira contemporânea. Pelo contrário, os estudos clássicos de Robert Michels e Maurice Duverger dedicam-se a explicar essa paradoxal propensão.

Segundo a obra seminal de Robert Michels, uma série de fatores – tais como a profissionalização dos quadros partidários, a burocratização progressiva dos organismos democráticos, a gratidão das massas, a experiência empírica dos comandantes, a necessidade de estabilidade das organizações, o poder financeiro dos chefes, entre outros – acaba por contribuir para que se confirme constantemente a lei sociológica fundamental dos partidos políticos, segundo a qual a organização consiste numa potência oligárquica inserida na base democrática, que confere poder quase ilimitado aos eleitos, abafando, assim, o princípio democrático fundamental. Essa tendência à formação de aristocracias partidárias – a “lei férrea da oligarquia” – segundo Michels, tem o potencial de trair o espírito e corromper as democracias.

Crítica similar foi desenvolvida por Maurice Duverger, para quem a direção dos partidos tende à oligarquização, formando-se a classe de chefes de difícil acesso, que acaba por representar um risco à consolidação democrática, haja vista que, para esse pensador, “a democracia não está ameaçada pelo regime dos partidos, mas pelo rumo contemporâneo das suas estruturas internas; o perigo não se acha na própria existência dos partidos, mas na índole militar, religiosa e totalitária que, às vezes, revestem.”

Embora os estudos de Michels e Duverger tenham sido objeto de infinitos debates na academia, o fato é que dessa propensão à oligarquização decorrem variadas dificuldades. Algumas são mais singelas, como aquelas relacionadas ao desafio do rejuvenescimento dos quadros; outras, mais graves, implicam crises de representatividade que podem desaguar em severas instabilidades democráticas.

Em nosso País, penso que esse risco é particularmente preocupante devido a outras fragilidades do Estado Democrático de Direito brasileiro, o qual, segundo Guillermo O'Donnell, pode ser melhor descrito como uma democracia delegativa do que representativa. De acordo com tal análise, essa condição peculiar derivaria da incompleta transição do autoritarismo para um sistema plenamente democrático, i.e., dotado de instituições

democráticas que constituam importantes pontos decisórios a serem considerados no fluxo do poder político. Para o mencionado pensador, ainda que duradoura, a democracia delegativa não conduz, pelo seu natural desenvolvimento, a uma democracia representativa. Ao contrário, embora pertença ao gênero democrático, a democracia delegativa seria distinta e até mesmo hostil ao fortalecimento de instituições políticas democráticas.

As conclusões de O'Donnell são corroboradas por dados da recente pesquisa Latinobarómetro, que aponta o regime democrático brasileiro como vulnerável no cenário da América Latina, destacando que para 71% dos brasileiros os grupos poderosos governam o País em seu próprio benefício, distribuindo de forma injusta a riqueza, bem como o acesso a educação, justiça e saúde.

Diante de tais dados, Marco Antonio Martin Vargas observa a ausência de excepcionalidade na formação de uma vontade partidária alheia e eventualmente até contraditória com o ponto de vista dos cidadãos, bem como a imperiosidade de aprimoramento de ferramentas da democracia intrapartidária, estimulando-se o elo entre os eleitores e seus representantes para fins de superação da crise de representatividade, fortalecendo-se a democracia e a cidadania.

Tenho que da tensão entre interesses de eleitores, filiados e dirigentes partidários podem resultar abalos na representação política que afetam a qualidade da democracia e a própria sobrevivência do regime, que o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, tem o dever de tutelar. Considero, portanto, que é preciso 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.

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. Por isso Duverger conclui que

“[u]m regime sem partidos é, necessariamente, um regime conservador. Corresponde ao sufrágio censitário, ou traduz um esforço pela paralisia do sufrágio universal, impondo ao povo dirigentes que dele não emanam; está mais longe ainda da democracia que o regime dos partidos. Historicamente, os partidos nasceram quando as massas populares começaram a entrar, realmente, na vida política: formaram eles o quadro necessário que lhes permitia recrutar nessas próprias massas as suas próprias elites”.

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. A redação atual do art. 17 da Constituição é a seguinte:

“DOS PARTIDOS POLÍTICOS

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, 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.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 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:

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

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.

§ 6º Os Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais e os Vereadores que se desligarem do partido pelo qual tenham sido eleitos perderão o mandato, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei, não computada, em qualquer caso, a migração de partido para fins de distribuição de recursos do fundo partidário ou de outros fundos públicos e de acesso gratuito ao rádio e à televisão.

§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários.

§ 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário”.

A autonomia partidária consiste em direito e garantia fundamental dos partidos políticos. Tal autonomia é limitada pelos princípios que constam da segunda parte do *caput* do art. 17, a saber: “a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da

pessoa humana”. Estes princípios constituem condicionamentos à liberdade partidária. Assim, para José Afonso da Silva,

“A ideia que sai do texto constitucional é a de que os partidos hão que se organizar e funcionar em harmonia com o regime democrático e que sua estrutura interna também fica sujeita ao mesmo princípio. A autonomia é conferida na suposição de que cada partido busque, de acordo com suas concepções, realizar uma estrutura interna democrática. Não é compreensível que uma instituição resguarde o regime democrático se internamente não observa o mesmo regime”.

Em sentido semelhante, Orides Mezzaroba leciona que a democracia intrapartidária é condição de formação e expressão racional da vontade partidária e base para que o pluralismo político possa ser vivenciado internamente. Segundo ele, a legislação e a jurisprudência constitucionais devem garantir com igual vigor a liberdade de criação, organização e funcionamento dos partidos políticos, de um lado, e a plena realização da democracia intrapartidária, de outro.

Em sede doutrinária, também o Ministro Dias Toffoli enfatizou a importância da democracia interna, ressaltando que sua ausência “em 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”.

O que se nota, em verdade, é que a democracia intrapartidária vem sendo reconhecida como pilar de uma sociedade democrática, tanto na jurisprudência do STF quanto do TSE.

No julgamento da ADI 5.617/DF, Rel. Min. Edson Fachin, esta Suprema Corte sublinhou que a autonomia partidária não exime o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, bem como da observância ao princípio democrático (art. 1º, II, V e parágrafo único). Observou, ainda, que a imposição de política afirmativa de gênero não tem o condão de tisonar a autonomia partidária, porque sua implementação não retira do partido político o poder de escolha de diretrizes, gestão, direção e condução das atividades e estrutura organizacional – raciocínio que, a meu sentir, se aplica às inteiras ao presente caso.

Outrossim, esta Corte, no julgamento da ADI 5.311/DF, decidiu, conforme o voto vencedor da relatora, Ministra Cármen Lúcia, que:

“A liberdade na formação dos partidos há de se conformar ao respeito aos princípios democráticos, competindo à Justiça Eleitoral a conferência dos pressupostos constitucionais legitimadores desse processo, sem os quais o partido político, embora tecnicamente criado, não se legitima.

[...]

A digressão sobre as características históricas do sistema representativo ajuda a identificar a necessidade sempre crescente de legitimação do exercício do poder político, sob pena de se fragilizar a democracia.

Nesse sentido, a atuação do legislador conferindo coerência a sistema partidário historicamente frágil, na acepção sociológico-jurídica, e esgarçado pelo distanciamento e pela parca participação cidadã, contribui para a densificação dos princípios constitucionais da democracia representativa.

Partidos não são apenas siglas aglutinadas ou cingidas segundo momentâneas circunstâncias ou pelo querer de alguns que se arvoram, não poucas vezes, em seus donos. A Constituição formula-os como instrumentos depositários de ideologias nacionais, consagradas pelo legítimo exercício do poder político, tendo antes anotado:

‘Se bastasse ter uma sigla para que se desse por atendida a exigência constitucional e legal ter-se-ia construído ou estar-se-ia a esboçar uma democracia na letra, mas não no espírito do sistema jurídico, e uma Constituição formal, mas não eficaz e eficiente em sua materialidade e em sua essência, enfim, não um sistema normativo tendente a se efetivar. [...]

Ter-se-ia desenhado, então, no sistema normativo uma armadilha para o eleitor, pois o que se tem no sistema como democracia representativa partidária não seria nem democracia, nem representativa, nem partidária.

[...]

Assim, os fundamentos e as formas da representação política do povo conformam todos os institutos e as instituições que a tornam efetiva. Daí porque, ao se acolher o sistema de democracia representativa, impondo-se a obrigatória participação dos partidos políticos como instituições destinadas a canalizar as ideias e ideologias que os cidadãos entendam ser realizáveis no espaço da política estatal, todos os institutos que respeitam à formação,

conformação e atuação dos partidos políticos e dos seus membros dizem respeito, diretamente, à qualidade e verdade da representação popular.

Todos esses fatores, portanto, têm de ser interpretados e aplicados em estrita consonância com os princípios constitucionais informadores do sistema.

A equação política da fórmula constitucional 'democracia representativa partidária' mantém no centro do sistema de direitos e garantias políticos fundamentais o cidadão e sua qualificação de titular, juntamente com todos os outros, da soberania popular (arts. 1º, incs. I e III, e 14, *caput*, da Constituição brasileira)' (MS n. 26.604, de minha relatoria, Plenário, DJ 3.10.2008).

No regime democrático, incumbe ao Poder estatal, máxime ao Poder Legislativo e, quando provocado, ao Poder Judiciário atuar para conferir densidade às normas constitucionais, garantindo-se a estabilidade das instituições democráticas e o direito do cidadão a se fazer representar legitimamente pelos meios constitucionalmente assegurados.

[...]

Formalizam-se, não raro, agremiações intituladas partidos políticos, e assim são objetivamente, mas sem substrato eleitoral consistente e efetivo, que atuam como subpartidos ou organismos de sustentação de outras pessoas partidárias, somando ou subtraindo votos para se chegar a resultados eleitorais pouco claros ou até mesmo fraudadores da vontade dos eleitores.

Tais legendas habilitam-se a receber parcela do fundo partidário, disputam tempo de televisão, mas não para difundir ideias e programas. Restringem-se a atuar como nomes sob os quais atuam em deferência a outros interesses partidários, mas, pior e mais grave, para obter vantagens particulares, em especial para os seus dirigentes.

[...]

O direito à oposição partidária interna, a ser garantido aos filiados como corolário da plena cidadania, há que ser exercido em benefício e segundo o ideário, o fortalecimento e o cumprimento do programa do partido, ainda que circunstancialmente contrária a determinados dirigentes ou pautas.

[...]

A Constituição da República garante a liberdade para a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, a eles assegurando a autonomia. Mas não há liberdade absoluta, como tantas vezes repetido na doutrina e na jurisprudência deste Supremo Tribunal. Também não se tem autonomia sem limitação”.

O TSE também já teve oportunidade de afirmar que

“A autonomia partidária não revela um direito absoluto. Não há direito absoluto. Se os partidos constituem inegáveis instrumentos de concretização da democracia e atores fundamentais no processo de escolha dos representantes para o exercício dos mandatos eletivos, a autonomia partidária não pode ser invocada para justificar uma atuação sem limites e regras quanto à definição de seus órgãos, em detrimento do Estado Democrático de Direito” (Instrução 3, Classe 12, Processo 0000750-72.1995.6.00.0000, Rel. Min. Henrique Neves).

De maneira mais específica em relação a um dos aspectos de que trata esta ADI – duração dos mandatos dos dirigentes partidários – o TSE manifestou-se, com percuriência, no sentido de que “[t]anto a Constituição Federal (art. 17, *caput*) como a Lei nº 9.096/95 (arts. 1º, 2º, 4 e 15, IV) estabelecem regras que obrigam os partidos políticos a respeitar o regime democrático e realizar eleições para a escolha de seus dirigentes, sendo assegurado a todos os filiados iguais direitos e deveres”.

Assim, é com toda a razão que Mariza Santos Pereira Alves afirma que os partidos políticos devem observar todas as disposições constitucionais e legais que dão concretude ao princípio democrático, tanto em suas relações internas como externas. Para ela, a garantia da autonomia assegura aos partidos políticos o desempenho, sem interferências ilegítimas, da função de intermediários necessários entre a sociedade civil e os representantes eleitos, sem descuidar da já mencionada concretização do princípio democrático, sendo

“constitucionalmente legítimo esperar que os estatutos partidários tenham regras que estabeleçam eleições livres e periódicas para a escolha de seus dirigentes, que os dirigentes partidários tenham os mandatos limitados a um determinado período de tempo e que haja alternância de poder dentro das agremiações, pois essas são as regras que regem as eleições e o exercício dos mandatos eletivos nos poderes Legislativo e Executivo da República Federativa do Brasil”.

O ideal democrático firma-se na temporalidade dos mandatos, na renovação. Não é por acaso que o voto direto, secreto, universal e periódico constitui cláusula pétrea da nossa República (art. 60, § 4º, II, da Constituição).

Sob o ângulo do princípio democrático, parece-me inelutável que o § 2º do art. 3º da Lei impugnada necessita passar pelo filtro da Constituição Federal.

Para além do princípio democrático, outro prisma adequado para analisar a questão posta nos autos é por meio das lentes do princípio republicano, o qual configura “o núcleo essencial da Constituição”, a lhe garantir certa identidade e estrutura, estando abrigado no art. 1º da Carta Magna.

Em trecho que se amolda com perfeição à questão posta nos autos, Geraldo Ataliba ensina que “todos os mandamentos que cuidam da mecânica de ‘check and balances’, que tratam da **periodicidade**, da representatividade, das responsabilidades dos mandatários e do relacionamento entre os poderes, asseguram, viabilizam, equacionam, reiteram, reforçam e garantem o princípio republicano, realçando sua função primacial no sistema jurídico”.

Segundo já tive oportunidade de afirmar em sede doutrinária,

“[...] A ideia moderna de república, a partir da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembleia francesa em 1789, encontra-se indissolivelmente ligada a concepção de que os indivíduos são titulares de direitos em face do Estado, em especial a vida, a liberdade, a propriedade e a participação política. [...] Mais tarde, com a Revolução Industrial e as lutas operárias desencadeadas em seu bojo, surgiram os chamados ‘direitos sociais’ [...], além de uma nova geração de direitos, desenvolvidos em meados do século passado, no contexto de um mundo globalizado, aos quais se denominou de ‘direitos de solidariedade ou fraternidade’ com destaque para a proteção do meio ambiente. Essas considerações, porém, não arredam a questão básica, sempre recorrente na teoria política, relativa a *political obligation*, quer dizer, aos deveres dos cidadãos em face do Estado e da sociedade. Com efeito, se as pessoas numa república são titulares de direitos, hão de ter também, em contrapartida, obrigações para com a comunidade, como ocorria em Roma antiga ou, mais recentemente, na Alemanha, sob a Constituição de Weimar, que enunciava um rol de deveres fundamentais. Mas ainda que hoje os textos constitucionais, como regra, não facam menção a obrigações, e possível deduzi-las a partir da multiseular tradição republicana, a exemplo do dever de tolerância, de

solidariedade, de respeitar os outros, de superar o egoísmo pessoal, de defender a liberdade, de observar os direitos das pessoas e de servir o bem comum”.

Trago à baila esta reflexão para fundamentar o meu voto por entender que o princípio republicano não só constitui um “mandamento de otimização”, ou seja, um preceito que determina “que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”, como também, um complexo axiológico-normativo situado no ápice de nossa hierarquia constitucional, a ser expandido em sua extensão máxima.

Os partidos políticos devem, por serem instituições republicanas, contribuir para a deliberação e para o fortalecimento democráticos. Por isso, é grave o risco de crise de representatividade e de perda do assentimento do povo àqueles que o representam.

Pois bem.

Diante de toda a fundamentação até aqui exposta, constato a que o art. 3º, § 2º, da nova redação da Lei dos Partidos Políticos, ao assegurar às agremiações partidárias autonomia para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios, poderá, conforme sustentado pela PGR e pelos *amici curiae*, ser interpretado de forma contrária à Constituição, como se tal norma de competência autorizasse a perpetuação dos mandatos das lideranças partidárias. Como já expus, os princípios democrático e republicano não autorizam tal leitura enviesada da norma, que tenho por prudente esclarecer.

Em outras palavras, verifico que a norma apresenta mais de um significado, havendo, portanto, o denominado “espaço de decisão (= espaço de interpretação)”. A utilização de regra interpretativa da “interpretação conforme” possibilita a manutenção no ordenamento jurídico da espécie normativa editada, desde que guarde valor interpretativo compatível com o texto constitucional (ADI 1.344/ES, Rel. Min. Moreira Alves; ADI 3046/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI 3.368-9/DF, Rel. Min. Eros Grau; ADI 5971/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes). Na hipótese tratada na presente ADI, a interpretação correta da norma é no sentido de 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.

Resposta mais tormentosa diz respeito à possível inconstitucionalidade do art. 3º, § 3º, do mesmo diploma legal, ao prever que o prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos poderá ser de até 8 (oito) anos.

Observo, porém, que a questão não é nova nesta Corte.

No julgamento da ADI 5.617/DF, pude participar do seguinte debate, que auxiliou na formação de meu convencimento neste caso:

“O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – [...]

Nós sabemos - Vossa Excelência sabe muito bem - que nós não temos, até agora, diretórios constituídos na maioria dos partidos, os diretórios definitivos. Tanto é que partidos tradicionalíssimos que estão no poder há muitos anos - em alguns Estados já, talvez, há mais de uma ou duas décadas - e que só têm diretórios provisórios.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI: Comissões provisórias.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - As chamadas comissões provisórias. **A comissão provisória é um exemplo, todos sabem, de um partido que se carrega na pasta. A partir daí, não há militância, não há atividade geral.** E, sem militância, Presidente, não se tem candidato viável. Por isso, essa seleção que se faz *ad hoc* em momentos específicos.

[...]

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Nós fizemos, no TSE, uma exigência, em resolução, para que gradativamente se atingisse os diretórios em caráter definitivo. A resposta veio na emenda constitucional - que agora foi objeto até ajuizamento de uma ADI pela Procuradora-Geral - tornando definitivas as chamadas comissões provisórias. Então, nós temos aqui realidades às quais precisamos prestar a devida atenção.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI: **Pois é, mas uma emenda constitucional dessa, que eterniza as comissões provisórias, não estaria ofendendo o art. 17, o princípio democrático que não é só externo, como interno?**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Esse é o debate que a Procuradora-Geral colocou. E nós já havíamos suscitado esse debate,

inclusive, no Tribunal Superior Eleitoral - precisamos apreciar, nem sei quem é o relator desse processo.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Ou seja, Ministro Gilmar, Vossa Excelência está levantando um ponto, parece-me absolutamente essencial. **A decisão que nós estamos tomando hoje - já temos maioria de votos nesse sentido -, na verdade é uma decisão necessária, mas não suficiente para resolver o problema da deficiência da participação da mulher no plano da política. Vossa Excelência está levantando um problema extremamente sério e diria até grave que vivemos no Brasil que é a falta de autenticidade dos partidos políticos; a falta de diretórios generalizada significa exatamente que essas agremiações políticas não atraem os quadros necessários, nem ao menos para se estruturar internamente.**

[...]

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Então, precisamos olhar nessa perspectiva, porque, **sem a participação na vida partidária, continuaremos a ter candidatos designados fora da convenção. Veja, toda hora há notícias de intervenção nos diretórios, modelo extremamente autoritário.**

[...]

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI: E o que aconteceu? Os partidos começaram a registrar seus estatutos no TSE e, invariavelmente, o que o TSE fez e faz? Agora, recentemente, começou a mudar - Vossa Excelência estava lá quando eu propus isso -, nós passamos a ter que olhar se o estatuto do partido está cumprindo os princípios colocados na cabeça do art. 17. E glosar os dispositivos que os partidos apresentem que não estão de acordo com o que está no art. 17 da Constituição Federal. O que se fazia antes? Olha, o estado interveio nos partidos políticos e, então, isso passou a gerar as dificuldades de liberdade democrática dentro deles. Então, vamos torná-los pessoas jurídicas de direito privado, com ampla liberdade. O TSE apenas e tão somente contava assinaturas. Era, historicamente, um cartório de contar assinaturas. Isso mudou e tem que mudar mesmo. Nós temos que analisar todas as cláusulas e verificar se as cláusulas estão respeitando as garantias individuais, se estão respeitando a participação feminina. E veja, Ministro Gilmar Mendes, Vossa Excelência, em sua manifestação, foi um tanto quanto cético em relação ao sucesso de uma eventual maior participação feminina diante dessa situação, que é a realidade, triste realidade dos partidos políticos que temos em nosso País. Mas é fato que aqueles partidos que, em seus estatutos, colocaram um mínimo de participação de mulheres, em seus órgãos de direção, e, antes da lei, já exigiam a participação feminina de 30% nas candidaturas, são os partidos que, inegavelmente, hoje, no Parlamento, têm o maior número de representação feminina, porque abriram espaços internos para a

participação das mulheres. Isso é um processo histórico, não é um processo de mágica. É um processo que vai exatamente numa mudança cultural, como já foi dito aqui. [...]. Nós temos que ir além de contar assinatura e verificar se os princípios da República brasileira, da soberania, da democracia estão inseridos nos estatutos do partido. [...] Tanto é que, como Vossa Excelência disse, não houve mais partidos criados a partir daí. **Porque nós temos que syndicar essas cláusulas. Isso não é intervenção na autonomia dos partidos. Por quê? Porque isso está autorizado pela Constituição, pelo art. 17. Expressamente autorizado.** Os partidos têm que respeitar aqueles princípios que estão ali elencados” (grifei).

Conforme expressei na ocasião, considero grave a ausência de diretórios eleitos, bem como sua substituição por comissões provisórias.

Em termos práticos, tais comissões consistem em órgãos de direção temporária atuantes numa determinada circunscrição, que servem ao propósito de organização dos partidos políticos em seus diversos níveis de atuação, seja para expandir o alcance partidário para circunscrições não contempladas quando de sua criação, ou para permitir a reorganização da presença partidária naquelas cujo diretório fora dissolvido.

Dada sua temporariedade, como o próprio nome indica, as comissões provisórias normalmente são compostas por pessoas indicadas pela direção do partido, por vezes mediante sucessivas e intermináveis reconduções, e não eleitas por seus pares. Sua permanência no tempo produz o efeito prático de minar a democracia interna. Em última análise, como já expliquei acima, acarreta a falta de autenticidade dos partidos políticos, tudo isso com sérios reflexos na legitimidade do nosso sistema político.

A autonomia partidária foi concedida aos partidos políticos com a intenção de fortalecer o regime democrático e o princípio republicano, não de enfraquecê-los. E aqui se coloca a problemática das comissões provisórias que se perpetuam. O que é provisório não é eterno; o que é temporário, não pode ser permanente; o que é efêmero, não é duradouro. As palavras têm significado, e o intérprete constitucional não pode ignorar o léxico.

Nem mesmo durante o período autoritário que vivenciamos após 1965, com restrição ao livre exercício dos direitos políticos, suprimiu-se o direito dos filiados de eleger seus diretórios – o que, na prática, acontece hoje, devido à perpetuação de comissões provisórias cujos membros são indicados por órgãos partidários superiores. Nem o regramento da Lei 4.740/1965 nem o da Lei 5.681/1971 admitiam a supressão da democracia intrapartidária no processo de escolha dos dirigentes.

Na legislação atual, o art. 8º, § 3º, da Lei 9.096/1995 prevê que feito o requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas do local de sua sede, e adquirida a personalidade jurídica, cabe ao partido realizar “os atos necessários para a **constituição definitiva** de seus órgãos e designação dos dirigentes, na forma do seu estatuto” (grifei). De outra parte, o art. 15 do mesmo diploma legal dispõe que o Estatuto do partido deve conter normas sobre “modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e **identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros**” (grifei).

Assim, não só a Constituição é clara ao determinar que a autonomia partidária condiciona-se ao respeito ao postulado da democracia. Também a Lei dos Partidos Políticos estabelece a necessidade de constituição definitiva dos órgãos partidários e, ao mencionar a duração dos mandatos dos integrantes dos órgãos partidários de todos os níveis – municipal, estadual e nacional – conduz o intérprete à conclusão de que o poder não pode ser exercido por tempo indeterminado ou excessivo, sendo imprescindível a apuração democrática da vontade dos filiados. Estes, por sinal, têm iguais direitos e deveres, nos termos do art. 4º da Lei 9.096/1995, e a legitimidade das agremiações, que exercem a intermediação entre o detentor do poder soberano (o povo) e seus representantes temporários, e que recebem inúmeros subsídios públicos para o bom exercício dessa mediação, depende da observância do princípio da isonomia e do princípio democrático.

Assim, observado prazo razoável de provisoriedade, as greis terão plena autonomia para regular como, quando e de que forma as eleições serão realizadas, como são compostas as comissões provisórias, como se dará sua atuação, tudo no mais pleno exercício da autonomia partidária.

Dessa forma, tenho por premissa que padece de inconstitucionalidade a legislação que pretenda distorcer o significado claro de “provisoriedade”. É assim que vejo a fixação do prazo de duração de até 8 anos das comissões provisórias, pois em tal período podem ser realizadas distintas eleições, para todos os níveis federativos.

Assim, evidente a inconstitucionalidade da norma aqui impugnada, que produz reflexos da maior gravidade em todas as searas de atuação da agremiação, inclusive na participação feminina na política, uma vez que a direção partidária tem papel de extrema relevância na confecção das chapas e mesmo na apuração de denúncias de violência de gênero, podendo cristalizar ou, pelo contrário, erradicar “políticas de lei do silêncio”.

Acrescento, ainda, pertinente observação do Ministro Henrique Neves na votação, perante o TSE, da Instrução nº 3 (750-72.1995.6.00.0000)/DF, *verbis* :

“De igual forma, não se desconhece a possibilidade de a outorga da titularidade das comissões provisórias ser utilizada com meio de barganha. A história brasileira demonstra que em muitas situações, determinadas lideranças políticas são atraídas para o âmbito partidário, mediante promessa de entrega do controle da agremiação em determinada circunscrição, sem maior preocupação com os direitos dos filiados.

Essa prática, por sua vez, resulta no próprio comprometimento da normalidade e legitimidade das eleições, pois a escolha dos candidatos, em determinadas situações, não reflete exatamente a vontade dos filiados do partido político, mas apenas a preferência pessoal daqueles que o comandam”.

Enfim, não se pode conceber que partidos políticos sejam enclaves cujos filiados devem se conformar a ser regidos pela vontade soberana de seus dirigentes, sem remédio que não o abandono da grei partidária. A propósito, como bem ponderou a Ministra Rosa Weber quando do julgamento da ADI 5.311/MC, descabe “confundir autonomia com liberdade irrestrita ou imunidade à imposição de parâmetros legais mínimos, sob pena, nessa hipótese, de afronta aos princípios constitucionais informadores do modelo partidário brasileiro”.

Penso, ainda, ter razão o Ministro Dias Toffoli – citado no diálogo supratranscrito, travado na ADI 5.617/DF – ao sugerir que as cláusulas dos estatutos dos partidos políticos sejam sindicadas pelo TSE para que se verifique, caso a caso, a compatibilidade dos prazos de duração dos mandatos dos dirigentes partidários e das comissões provisórias, sem definição apriorística do prazo por parte desta Suprema Corte.

Embora a baliza proposta pela PGR – de 120 dias – seja plausível, porquanto correspondente ao prazo máximo de duração de medida que leva o título de provisória em seu nome, considero que ao estabelecer um único prazo, aplicável indistintamente a todas as agremiações e em todos os cenários, estaria agindo este Supremo Tribunal Federal como legislador positivo, o que não seria recomendado.

Cabe, portanto, aos partidos políticos adaptar seus estatutos partidários para atender aos ditames constitucionais, os quais serão posteriormente escrutinados pelo TSE. Assim, a solução ora proposta reconhece o fato de que os partidos políticos, que possuem personalidade jurídica de direito privado, devem, nos termos do mesmo dispositivo da Constituição (§ 2º do art. 17 da Constituição), registrar “seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral”, cabendo-lhes, ainda, atender às exigências do regime democrático.

A este respeito, bem pontuou o Ministro Sepúlveda Pertence ao relatar, no TSE, o Recurso Especial Eleitoral 9.467/RS:

“Não obstante, porque os partidos não são apenas titulares de direitos subjetivos, mas por imposição da natureza de suas prerrogativas, são, também e simultaneamente, órgãos de função pública no processo eleitoral, ao mesmo passo em que a liberdade e a autonomia constituem os princípios reitores de sua organização e de sua vida interna, é imperativo que se submetam ao controle da Justiça Eleitoral, na extensão em que o determine a lei, sobre a existência e a validade dos atos de sua vida de relação, cuja eficácia invertem no desenvolvimento do processo das eleições.

Sob esse prisma é que se legitima a exigência de registro nos Tribunais Eleitorais da composição de órgãos dirigentes dos partidos políticos: o registro e sua publicidade visam primacialmente a propiciar à Justiça Eleitoral e a terceiros interessados a verificação da imputabilidade a cada partido dos atos de repercussão externa que,

em seu nome, pratiquem os que se pretendam órgãos de manifestação da vontade partidária”.

Em conclusão, reconheço a inconstitucionalidade do § 3º do art. 3º da Lei dos Partidos Políticos, na redação dada pela Lei 13.831/2019, estabelecendo caber à Justiça Eleitoral a análise, seja na apreciação do registro dos estatutos, seja quando trazida a questão em casos concretos, da constitucionalidade e legalidade do prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos.

Finalmente, a controvérsia relativa à constitucionalidade do art. 55-D da Lei 13.831/2019 foi recentemente apreciada pelo Tribunal Superior Eleitoral no REspEl 0600003-52.2019.6.21.0128, Rel. Min. Edson Fachin, que, com percuciência, assim se manifestou:

“O mencionado art. 55-D, introduzido pela Lei nº 13.831/2019, dispõe sobre a concessão de anistia às cobranças, devoluções ou 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.

No caso, o juízo eleitoral declarara, de ofício, a inconstitucionalidade incidental do indigitado dispositivo, entendimento que foi mantido na decisão da Corte regional, cujo supedâneo foi a própria jurisprudência que reconhece a incompatibilidade material da norma com a Constituição Federal sob o viés de que, para a concessão do benefício, seria necessário prévio estudo do impacto financeiro e orçamentário, consoante exigência do art. 113 do ADCT.

[...]

A questão em debate, portanto, consiste na análise jurídica da conformidade ou desconformidade do art. 55-D da Lei dos Partidos Políticos com a Constituição Federal, cingida à análise da necessidade de prévio estudo do impacto financeiro e orçamentário, previsto no art. 113 do ADCT, na ocasião da elaboração da norma introduzida pela Lei nº 13.488/2017, matéria devolvida à análise desta Corte Superior em sede da cognoscibilidade restrita do recurso especial.

O art. 113 do ADCT foi incluído pela EC nº 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal e ficou comumente conhecida como Emenda do Teto de Gastos.

Esse dispositivo elevou a *status* constitucional regramentos que já constavam na Lei de Responsabilidade Fiscal acerca de necessidade de

estimativa prévia das implicações financeiras e orçamentárias decorrentes de concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios fiscais, bem como de aumento de despesas (arts. 14 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000).

A Emenda do Teto de Gastos foi promulgada em meio a um contexto de profunda recessão econômica e instabilidade fiscal, em que o Governo Federal buscava a adoção de medidas prementes de contenção dos gastos primários e de manutenção e incremento das receitas arrecadadas a fim de alcançar o equilíbrio das contas públicas e retomar o crescimento econômico do país.

Esse cenário econômico consubstanciou razão de relevância para a proposta da emenda constitucional que tramitava no Congresso Nacional, consoante registrado na Exposição de Motivos Interministerial (EMI nº 83/2016) a ela anexada, confira-se:

1. Temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência Proposta de Emenda à Constituição que visa criar o Novo Regime fiscal no âmbito da União. Esse instrumento visa reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal.

2. Faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. É importante destacar que, dado o quadro de agudo desequilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos, esse instrumento é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos. Corrigir o desequilíbrio das contas públicas é condição necessária para retirar a economia brasileira da situação crítica que Vossa Excelência recebeu ao assumir a Presidência da República.

[...]

Note-se que, entre as consequências desse desarranjo fiscal, destacam-se os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros, que, por sua vez, deprimem os investimentos e comprometeram a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia. Dessa forma, ações para dar sustentabilidade às despesas públicas não são um fim em si mesmas, mas o único caminho para a recuperação da confiança, que se traduzirá na volta do crescimento.

[...]

18. Tal limitação levanta importante questão a respeito do Novo Regime Fiscal. Ele não é um instrumento que resolverá todos os problemas das finanças públicas federais. As regras aqui propostas só funcionarão se forem bem utilizadas por um governo imbuído de responsabilidade fiscal. A experiência do passado recente mostra que não há regra de conduta fiscal que seja blindada contra intenções

distorcidas, mas o desenho institucional desta PEC dificultará no período de sua vigência o aumento da despesa primária do governo central.

Depreende-se que a emenda à Constituição da República visou amparar a gestão financeira de ente federado, notadamente do Governo Federal, de sorte que se haure a compreensão de que as limitações impostas nos processos legislativos de criação de despesa e de renúncia de receitas relacionam-se a orçamento público, gastos e receitas de caráter fiscal da Administração Pública.

Ao definir o conceito de tributo, Paulsen leciona:

‘Cuida-se de prestação em dinheiro exigida compulsoriamente, pelos entes políticos ou por outras pessoas jurídicas de direito público, de pessoas físicas ou jurídicas, com ou sem promessa de devolução, forte na ocorrência de situação estabelecida por lei que revele sua capacidade contributiva ou que consubstancie atividade estatal a elas diretamente relacionada, com vista a obtenção de recursos para o financiamento geral do Estado, para o financiamento de fins específicos realizados e promovidos pelo próprio Estado ou por terceiros em prol do interesse público.’ (PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário completo. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Grifo nosso)

Nessa ordem de ideias, infere-se que o art. 55-D da Lei dos Partidos Políticos refoge do campo de abrangência do comando plasmado no art. 113 do ADCT, notadamente porque a pecúnia a ser anistiada não ostenta caráter de tributo.

Deveras, no caso, as sanções pecuniárias decorrentes de desaprovação de contas partidárias em que se reconheceu a realização de doação de recursos provenientes de fontes vedadas têm finalidade precípua de reprimir condutas contrárias à lei e não de arrecadar recursos para compor o orçamento público e fazer frente aos gastos da Administração Pública, como sói ocorrer na instituição de tributos.

Reforça o entendimento pela natureza não tributária das penalidades pecuniárias eleitorais, o enunciado da Súmula nº 56/TSE, que preconiza: a multa eleitoral constitui dívida ativa de natureza não tributária, submetendo-se ao prazo prescricional de 10 (dez) anos, nos moldes do art. 205 do Código Civil.

Pontue-se que as penalidades legais que decorrem de decisão de desaprovação de contas são: (i) a devolução da quantia apontada como irregular e (ii) a cominação de multa no montante de até 20% da irregularidade, nos termos dos arts. 37 da Lei nº 9.096/1995 e 49 da Res. - TSE nº 23.464/2015, a ser aplicadas mediante descontos nos futuros repasses de cotas do Fundo Partidário (art. 37, § 3º, da Lei dos Partidos Políticos).

No que tange à multa, no montante de até 20%, acrescida à devolução de recursos irregulares, observa-se que, ainda que em um

primeiro momento seja repassada ao Tesouro Nacional, o destinatário final previsto em lei é o Fundo Partidário e, consequentemente, as agremiações políticas, nos termos dos arts. 38, I, e 40, § 2º, da Lei dos Partidos Políticos, a seguir transcritos:

‘Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

[...]

Art. 40. A previsão orçamentária de recursos para o Fundo Partidário deve ser consignada, no Anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º O Tesouro Nacional depositará, mensalmente, os duodécimos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º Na mesma conta especial serão depositadas as quantias arrecadadas pela aplicação de multas e outras penalidades pecuniárias, previstas na Legislação Eleitoral.’

Nesse ponto, evidencia-se a inaplicabilidade do art. 113 do ADCT, visto que recurso financeiro decorrente de multa eleitoral não comporá o orçamento público, mas fundo de assistência financeira às greis políticas, pessoas jurídicas de natureza privada, de modo que as proposições legislativas que o renunciem prescindem de prévia estimativa acerca de impacto financeiro e orçamentário.

Por outro lado, quanto à devolução dos recursos oriundos de fonte vedada, a Res.-TSE nº 23.464/2015, ao regulamentar a Lei dos Partidos Políticos, dispôs que os recursos dessa natureza não podem ser utilizados pela agremiação partidária, devendo ser devolvidos ao doador quando identificado, consoante se extrai do art. 11, § 5º, da aludida resolução.

Esse entendimento também é perfilhado pela jurisprudência desta Corte, confirmam-se:

[...]

Desse modo, norteando-se pela mesma racionalidade anteriormente exposta, afigura-se inaplicável a exigência descrita no multicitado dispositivo constitucional transitório, visto que a devolução da verba irregular à origem pelo donatário, sem que se destine ao Tesouro Nacional, denota que o valor não integra o orçamento público, objeto de proteção do art. 113 da Constituição Federal.

Todavia, outra situação jurídica se descortina quando o doador originário não pode ser identificado, caso em que se verifica o repasse do valor dos recursos tidos por irregulares ao Tesouro Nacional (art.

14, *caput* e § 1º, da Res.-TSE nº 23.464/2015), mas, ainda nesse particular, não se revela desconformidade da norma disposta no art. 55-D com parâmetro constitucional.

Isso porque, consoante exposto alhures, a quantia transferida aos cofres públicos não possui cariz tributária, ou seja, não foi ontologicamente criada para compor o orçamento público e se destinar à gestão de gastos da Administração Pública, mas ostenta natureza de reprimenda judicial à prática de irregularidade atinente ao recebimento de recursos pelos partidos políticos.

Nesse pormenor, haure-se a distinção entre a penalidade judicial de caráter pecuniário e a verba pública fiscal protegida pelo comando constitucional em comento, constante no ato das disposições constitucionais transitórias.

Diverso também é o critério de previsibilidade entre esses dois tipos de recursos financeiros: a penalidade pecuniária, como consequência de decisão judicial punitiva, tem caráter eventual e, sendo o caso, passa a integrar receita não recorrente da Administração Pública, já as receitas fiscais são ordinariamente criadas para cobrir as despesas públicas e são regidas pela garantia da anterioridade tributária, tanto a de exercício financeiro (art. 150, III, b, da CF) quanto a nonagesimal (art. 150, III, c, da CF).

Certo é que, ainda que a regra da anterioridade tributária vise pôr a salvo o contribuinte da surpresa da instituição ou majoração de tributos, a faceta oposta dessa proteção é a possibilidade de conhecimento pelo ente público do aporte de créditos futuros nos cofres públicos.

A anterioridade de exercício financeiro descrita no art. 150, III, b, da CF denota, aliás, que a previsibilidade de crédito tributário possibilita melhor gestão financeira pela Administração Pública dos recursos já existentes e os que vierem a existir, identificando-se o orçamento público que fará frente aos gastos do exercício financeiro seguinte.

Por tudo o que ficou consignado quanto às características dos tributos é que se entende que o objeto de proteção constitucional do art. 113 do ADCT é a receita de caráter fiscal, cuja renúncia demonstra probabilidade palpável de desequilíbrio das contas públicas.

Constata-se, então, que a receita fiscal não poderá ser renunciada por proposição legislativa em que o legislador se furte à apresentação de estimativa de impacto financeiro e orçamentário à Administração Pública.

Destarte, não estando os recursos financeiros previstos no art. 55-D abrangidos por esse comando constitucional, seja em relação ao destinatário da receita, seja quanto à sua natureza jurídica, afasta-se a inconstitucionalidade declarada *incidenter tantum* nas instâncias inferiores”.

À tão substancial análise não é preciso acrescentar palavra. Reconheço a constitucionalidade do art. 55-D da Lei 13.831/2019.

Por derradeiro, e a fim de conferir segurança jurídica ao pleito que se avizinha, entendo cabível a aplicação do disposto no art. 27 da Lei 9.868/1999, que admite que, ao declarar a inconstitucionalidade de lei, esta Corte decida que ela só tenha eficácia a partir de momento que venha a ser fixado. Assim, proponho que esta Corte module a decisão para o fim de que o reconhecimento da inconstitucionalidade ora levada a efeito produza efeitos exclusivamente a partir de janeiro de 2023 – data posterior ao encerramento do presente ciclo eleitoral – prazo após o qual o TSE poderá analisar a compatibilidade dos estatutos partidários com a presente decisão.

Ante o exposto, voto por:

i) reconhecer o prejuízo da presente ação direta de inconstitucionalidade quanto aos arts. 55-A, 55-B e 55-C da Lei 9.096/1995, na redação dada pela Lei 13.831/2019;

ii) dar interpretação conforme à Constituição ao § 2º do art. 3º da Lei 9.096/1995, na redação dada pela Lei 13.831/2019, 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;

iii) julgar procedente o pedido quanto ao § 3º do art. 3º da Lei 9.096/1995, na redação dada pela Lei 13.831/2019;

iv) julgar improcedente o pedido quanto ao art. 55-D da Lei 9.096/1995, na redação dada pela Lei 13.831/2019.

v) determinar que a decisão, no trecho em que reconhece a inconstitucionalidade da norma, produza efeitos exclusivamente a partir de janeiro de 2023, prazo após o qual o Tribunal Superior Eleitoral poderá analisar a compatibilidade dos estatutos com o presente acórdão.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 01/07/2022 00:00