

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA na qual se busca **conferir interpretação conforme** à Constituição **ao art. 1º** da EC nº 97/2017 na parte em que altera o art. 17, § 1º, da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos autonomia sobre o estabelecimento da duração dos seus órgãos provisórios.

Eis o teor da norma impugnada:

EC nº 97/2027

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“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.”

Sustenta-se que a **autonomia irrestrita** concedida aos partidos políticos para definirem a duração dos seus órgãos provisórios, **sem a fixação de limites razoáveis**, favorece à perpetuação dos órgãos provisórios por prazo indeterminado e obstrui a alternância de poder e a renovação dos quadros partidários.

Postula-se, desse modo, seja conferida interpretação conforme ao art.

17, § 1º, da CF (na redação dada pela EC nº 97/2017), para assentar que a autonomia para a definição do prazo de duração dos órgãos partidários provisórios deve ser exercida em consonância com os princípios democrático e republicano, segundo critérios razoáveis, observando-se um limite máximo de 120 dias (conforme critério adotado subsidiariamente pelo TSE, na ausência de disposição estatutária em contrário – Resolução nº 23.741/2016, art. 39).

Em suas informações oficiais, as Casas do Congresso Nacional limitaram-se a certificar que o processo de aprovação da Emenda Constitucional impugnada observou os requisitos constitucionais e regimentais.

O Advogado-Geral da União opinou pela **improcedência** do pedido:

Eleitoral. Artigo 1º da Emenda Constitucional nº 97/2017. na parte em que assegura aos partidos políticos autonomia para estabelecer o prazo de duração de seus órgãos provisórios. Alegada violação ao artigo 60, § 4º, incisos II e IV, da Carta Política. Pedido de interpretação conforme a Constituição para fixar em 120 (cento e vinte) dias o tempo máximo de vigência dos referidos órgãos Preliminar. Impossibilidade jurídica do pedido. Inviabilidade de atuação desse Supremo Tribunal Federal como legislador positivo. Mérito. A competência para fixar o prazo de duração dos órgãos provisórios dos partidos políticos decorre dos princípios da autonomia e da liberdade partidárias. Ausência de demonstração acerca da alegada tendência à abolição do direito ao voto ou dos direitos fundamentais de ordem política. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, quanto ao mérito, pela improcedência do pedido formulado pela requerente.

O Procurador-Geral da República, reafirmando os termos da inicial, manifestou-se pela **procedência** do pedido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º DA EMENDA CONSTITUCIONAL 97/2017 QUE ALTERA O ART. 17-§1º DA CONSTITUIÇÃO. DURAÇÃO DOS ÓRGÃOS PROVISÓRIOS DOS PARTIDOS POLÍTICOS. AUTONOMIA PARTIDÁRIA E DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA. LIMITES DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO. CLÁUSULAS PÉTREAS. PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

1. É inconstitucional emenda que deturpe o caráter nacional dos partidos, subtraindo-lhes, ou permitindo que deles se subtraia, a importância das suas raízes locais, em favor de um mando próximo do absoluto pelo grupo menor que compõe os seus órgãos centrais.

2. Partidos políticos não detêm autonomia ilimitada para estabelecer a duração de seus órgãos provisórios. Tal disposição propicia desrespeito aos princípios fundamentais da ordem democrática e os direitos fundamentais de ordem política – todos cláusulas pétreas.

- Parecer pelo acolhimento do pedido, nos termos da petição inicial.

Iniciado o julgamento no Plenário Virtual (Sessão de 10.5.2024 a 17.5.2024), votou o eminente Relator, Min. Luiz Fux, pela procedência parcial do pedido, *“para dar interpretação conforme à Constituição à expressão “duração de seus órgãos (...) provisórios” constante do § 1º do art. 17 da CF (com a redação dada pela EC nº 97/2017), para assentar que a autonomia dos partidos políticos para a fixação da duração de seus órgãos provisórios deve ser exercida em consonância com os princípios democrático e republicano, de modo que se garanta, em prazo razoável, a realização de eleições periódicas para a direção destes órgãos e a alternância de poder”*.

Ante a relevância da matéria, no dia 12.5.2024 (segunda-feira), pedi destaque do julgamento, para apreciação presencial.

Reporto-me, no mais, ao relatório lavrado nos autos.

Aprecio o pedido.

A CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL

Discute-se nesta demanda constitucional se a autonomia conferida aos Partidos Políticos pela EC nº 97/2017 — quanto ao prazo de duração dos seus órgãos provisórios — teria fragilizado os princípios republicano e democrático, na medida em que inibe a formação definitiva de órgãos diretivos permanentes, integrados por representantes eleitos democraticamente.

Registro que, embora o dispositivo constitucional impugnado disponha sobre os órgãos partidários **permanentes e provisórios**, o objeto desta ação diz respeito apenas aos órgãos provisórios, não tendo sido questionada a duração de mandatos em órgãos permanentes.

Feita essa ressalva, observo que a controvérsia constitucional em causa **foi objeto da ADI 6.230, Rel. Min. Ricardo Lewandowski**, j. 08.8.2022, na qual se questionava a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 13.831/2019 que alteravam a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), para assegurar a autonomia das agremiações partidárias para *“definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios”*, além de fixar prazo máximo de duração dos órgãos provisórios em *“até 8 (oito) anos”*.

Para os limites desta causa, importa transcrever o teor dos dispositivos então questionados pertinentes à duração dos órgãos partidários provisórios:

Lei nº 9.096/95

.....

Art. 3º É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

.....

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

(Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019)

§ 3º O prazo de vigência dos **órgãos provisórios** dos partidos políticos poderá ser de **até 8 (oito) anos**.
(Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019)

Ao final, o Plenário desta Corte, por unanimidade, julgou parcialmente procedente o pedido, para os seguintes efeitos:

“

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

.....

v) determinou 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**, tudo nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 1.7.2022 a 5.8.2022”.

Em síntese, a Corte julgou incompatível com os princípios republicano e democrático a vigência dos órgãos partidários provisórios por tempo indeterminado, devendo os partidos políticos, no exercício de sua autonomia, realizarem eleições periódicas em prazo razoável. De

outro lado, declarou a inconstitucionalidade material da norma que autorizava a preservação dos órgãos provisórios por até 08 anos, por entendê-la incompatível com os ideais da periodicidade e da alternância dos mandatos representativos.

Como se vê, a norma prevista no art. 3º, § 2º, da Lei dos Partidos Políticos (na redação dada pela Lei nº 13.831/2019) **possui conteúdo essencialmente idêntico** àquele introduzido no art. 17, § 1º, da Constituição Federal por força da EC nº 97/2017, objeto desta ação direta.

O cotejo entre as duas normas (Lei nº 9.096/95, art. 3º, § 3º; e art. 17, § 1º, da CF) evidencia que ambas conferiram aos Partidos Políticos autonomia para definir a duração dos órgãos partidários provisórios, sem nenhuma delas, contudo, estabelecer prazos ou parâmetros objetivos para o exercício da liberdade concedida às agremiações partidárias.

Ante a similitude de objetos, o eminente Relator, Min. Luiz Fux, propôs a procedência parcial do pedido, nos mesmos termos da tese fixada na ADI 6.230.

Tendo em vista, no entanto, o considerável tempo transcorrido desde aquele julgamento, **ocorrido há mais de dois anos atrás**; e levando em conta, ainda, **a inércia das agremiações partidárias** em concretizar as modificações estatutárias indicadas por esta Suprema Corte — conforme apontam os registros extraídos da página do Tribunal Superior Eleitoral na internet —, considero revelarem-se presentes as circunstâncias de fato e de direito justificadoras na necessidade de conferir contornos adicionais à tese firmada no julgamento da ADI 6.230.

Vale rememorar que, até pouco, vigia na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral orientação no sentido de que os Partidos Políticos poderiam participar nas eleições desde que — registrados até um ano antes do pleito (6 meses após a Lei nº 13.488/2017) — tivessem, *“até a data da convenção, órgão de direção constituído na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto”* (Lei nº 9.504/97, art. 4º).

Entendia-se que, para os Partidos Políticos disputarem as eleições estaduais ou municipais, bastaria a existência de *“órgão de direção constituído na circunscrição”*, **não importando se permanente ou**

provisório, pois a constituição do órgão partidário se dava “*de acordo com o respectivo estatuto*”.

Prevalecia, então, a ideia de que a estruturação das agremiações em órgãos permanentes ou provisórios caracterizava decisão a ser tomada internamente, não cabendo ao Judiciário interferir na autonomia partidária (CF, art. 17).

Somente com a edição pelo TSE da Resolução nº 23.471/2016 a questão adquiriu relevo jurídico. Referido ato normativo modificou as disposições sobre a criação e estruturação dos Partidos Políticos, conferindo aos órgãos partidários provisórios **o prazo de validade máximo de 120 dias, salvo se o Estatuto previsse prazo diverso “razoável”**:

Resolução nº 23.471/2016

.....

Art. 1º O *caput* do artigo 39 da Resolução nº 23.465 , de 17 de dezembro de 2015, passa a ter a seguinte redação:

‘Art. 39. As anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 120 (cento e vinte) dias, salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo razoável diverso’.

Conquanto publicada em 03 de março de 2016, a norma teve sua vigência **prorrogada, pela primeira vez**, por um ano, nos seguintes termos:

Resolução nº 23.471, de 03 de março de 2016

.....

Art. 2º A Resolução nº 23.465, de 17 de dezembro de 2015, passa a vigorar com o acréscimo do seguinte artigo:

Art. 61. A regra prevista no art. 39 desta Resolução **somente entrará em vigor a partir de 3 de março de 2017,**

cabendo aos partidos políticos proceder às alterações dos seus respectivos estatutos até a referida data, para contemplar prazo razoável de duração das comissões provisórias”.

A norma não só estabelecia prazo de *vacatio*, mas também impunha aos Partidos Políticos **o dever de ajustarem seus estatutos** até o fim do prazo da prorrogação (17.3.2017).

Antes mesmo da alteração entrar em vigor, **sobreveio nova prorrogação**, postergando a vigência da norma para após o início das convenções partidárias de 2016, o que, na prática, significa que a norma somente poderia ser aplicada nas eleições seguintes, em 2018. *Verbis*:

Resolução nº 23.511, de 23 de fevereiro de 2017

.....
Art. 1º O art. 61 da Res.-TSE 23.465 , de 17 de dezembro de 2015, acrescentado pela Res.-TSE 23.471 , de 3 de março de 2016, passa a ter a seguinte redação:

Art. 61. A regra prevista no art. 39 desta resolução **somente entrará em vigor a partir de 3 de agosto de 2017**, cabendo aos partidos políticos proceder às alterações dos seus respectivos estatutos até a referida data, para contemplar prazo razoável de duração das comissões provisórias (NR).

Renovou-se, uma vez mais, na ocasião, a determinação para que os Partidos Políticos ajustassem seus Estatutos em conformidade com a normativa.

Não fosse o bastante, o Tribunal Superior Eleitoral, novamente, prorrogou a eficácia da norma, **para 1º de janeiro de 2019**, ampliando, ainda, o prazo de vigência das comissões provisórias de 120 para até 180 dias, nos seguintes termos:

Resolução nº 23.571, de 23 de maio de 2018

.....
Art. 39. As anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 180 (cento e oitenta) dias, salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo inferior diverso.

.....
'Art. 64. A regra prevista no art. 39 desta resolução **somente entrará em vigor em 1º de janeiro de 2019.**'

Não tendo obtido adesão dos Partidos Políticos, a normativa do Tribunal Superior Eleitoral **foi derogada** com a edição da Lei nº 13.831/2019, que conferiu às agremiações autonomia para definir o prazo de duração dos mandatos dos seus órgãos permanentes e provisórios (Lei nº 9.096, art. 3º, § 2º) e **ampliou o prazo de vigência** das comissões partidárias provisórias "*em até 08 anos*" (art. 3º, § 3º).

Foram essas as disposições legislativas **declaradas inconstitucionais** pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI 6.230, em julgamento no qual restaram fixadas, no ponto, com eficácia vinculante, as seguintes orientações:

.....
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;

.....
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.

Em suma, quanto às comissões provisórias, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a autonomia dos Partidos Políticos deve ser exercida em conformidade com os princípios republicano e democrático, observando-se a necessidade de **alternância do poder mediante eleições periódicas**.

A decisão foi **modulada**, para que a produção dos seus efeitos ocorresse somente a partir de **janeiro de 2023**.

Lamentavelmente, no entanto, não obstante essa nova prorrogação — **a quarta!** —, os resultados esperados não foram atingidos.

Na realidade, analisando os estatutos dos Partidos Políticos **com maior número de filiados no Brasil** (mais de 1 milhão) — MDB (2.083.619 filiados); PT (1.653.361 filiados); PRD (1.331.581 filiados); PP (1.331.354 filiados); PSDB (1.305.253 filiados); PDT (1.113.815 filiados); e União (1.102.980 filiados)¹ — conforme os registros oficiais do TSE —, constata-se que, **atualmente** — embora tais agremiações partidárias representem a maioria do eleitorado brasileiro — ainda assim, **nenhuma delas promoveu as adaptações necessárias à observância dos parâmetros fixados na ADI 6.230**.

Com efeito, dados coligidos pelo Jornal O Globo evidenciam que, nas eleições de 2024, **ao menos 80% dos Partidos Políticos realizaram as convenções partidárias sob a direção de comissões provisórias**². Isso significa que, embora **mais dois anos** já se tenham passado desde o julgamento de mérito da ADI 6.230, mesmo assim os Partidos Políticos **ainda não ajustaram** seus Estatutos aos parâmetros fixados naquele precedente e continuam a conduzir o processo eleitoral nas esferas municipal e estadual, **predominantemente**, por meio de órgãos

¹ In: <<https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-filiados>>. Consulta em 14.10.2024.

² In: <<https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/07/01/as-vesperas-das-convencoes-partidos-mantem-80percent-dos-seus-diretorios-sob-comando-provisorios.ghtml>>. Consulta em 15.10.2024.

provisórios.

Em consulta à página oficial do TSE na internet, **verifica-se que as últimas alterações estatutárias** realizadas pelo MDB (em 17.2.2022), pelo PT (30.6.2022), e pelo PSDB (10.2.2020) **são anteriores ao julgamento da ADI 6.230** (ocorrido em 08.8.2022).

Entre as demais agremiações mencionadas, embora exista previsão quanto ao prazo de vigência das comissões provisórias – PDT (6 meses; art. 19, § 1º); PRD (12 meses, prorrogáveis; art. 54); PP (180 dias; art. 73); e União (180 dias; art. 34) –, **mesmo assim não há exigência de que o órgão provisório venha a ser efetivamente transformado, após encerrada sua vigência, em diretório permanente.**

Na prática, a comissão provisória é simplesmente dissolvida após a realização dos atos eleitorais para os quais foi instituída, até que, nas próximas eleições gerais, outros mandatários provisórios venham a ser escolhidos “*ad hoc*”, diretamente pela direção superior do Partido, jamais vindo a ser constituídos órgãos municipais permanentes ou realizadas eleições partidárias periódicas.

É essa a realidade da grande maioria dos Partidos Políticos, predominando na esfera municipal e em alguns Estados a direção do órgão partidário regional por comissões provisórias compostas por mandatários nomeados pela direção superior da agremiação.

Em suma, a tentativa de fazer os Partidos Políticos conformarem-se em sua estruturação interna aos valores constitucionais republicanos e democráticos, mediante alternância do poder através de eleições periódicas, **restou frustrada em sucessivas ocasiões**, nas eleições de 2016 (Resolução nº 23.471/2016); nas eleições de 2018 (Resolução nº 23.511/2017); nas eleições de 2020 e 2022 (Lei 13.831/2019); e por fim, como apontam os dados do TSE, também nas eleições de 2024.

É certo que os partidos políticos gozam de autonomia para definir a duração de seus órgãos permanentes e provisórios, conforme assegurado pela Constituição Federal e pela Lei dos Partidos Políticos.

Contudo, **essa autonomia não é absoluta e encontra limites nas próprias finalidades institucionais das agremiações partidárias,**

consistentes na promoção da democracia, na garantia da autenticidade do sistema representativo e na defesa dos direitos fundamentais (CF, art. 17, caput; e Lei nº 9.096/95, art. 1º).

É por isso que o Supremo Tribunal Federal, em sucessivos julgamentos, tem reconhecido possível a delimitação da autonomia partidária, desde que a medida se mostre necessária e adequada ao fortalecimento do modelo representativo, à promoção da participação democrática, à densificação do pluripartidarismo e à garantia da hígidez e da lisura do processo eleitoral. Lembro, a propósito, que não existem candidaturas “*avulsas*” no Brasil, o que impõe os Partidos como vetores inafastáveis no processo eleitoral pátrio.

Nesse sentido, mesmo traduzindo restrições à autonomia partidária, o Plenário desta Corte convalidou regras que **limitam a criação de novos partidos (exigência de apoio mínimo de eleitores não filiados a outras legendas) e proíbem a fusão ou incorporação de agremiações existentes há menos de cinco anos** (ADI 5.311, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, j. 04.3.2020); **que estipulam prazo mínimo de registro para participação nos pleitos eleitorais** (ADI 1.817, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 28.5.2014); **que asseguram a distribuição de recursos mínimos do fundo partidário (30%) às candidaturas femininas** (ADI 5.617, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, j. 15.3.2018), entre outras.

No caso, ante a inconstitucional resistência dos Partidos Políticos em aderir às diretrizes fixadas no julgamento da ADI 6.230, entendo não se mostrar plausível continuar aguardando que as agremiações partidárias, espontaneamente, ajustem suas estruturas partidárias, **sem a fixação de um período certo e determinado para que as alterações ocorram.**

Conquanto necessário garantir aos Partidos Políticos autonomia para estruturarem-se, em seus termos, aos princípios da alternância do poder e periodicidade das eleições (ADI 6.230), igualmente relevante, **à luz do princípio da vedação à proteção insuficiente**, garantir-se que as alterações sejam efetivamente realizadas, em prazo razoável, **não ficando a implementação de tais medidas ao puro arbítrio das agremiações partidárias.** Com efeito, poder arbitrário é incompatível com o Estado

Democrático de Direito consagrado pela nossa Constituição.

Presente esse contexto, considero imprescindível, para efeito de concretização dos valores republicanos e democráticos que conformam o exercício da autonomia partidária, a adoção das seguintes medidas:

(i) definir o **limite máximo** a ser observado pelos Partidos Políticos quanto ao prazo de vigência dos órgãos provisórios municipais, estaduais ou nacionais, **adotando-se, para esse efeito, por simetria, o prazo de 04 (quatro) anos**, correspondente à duração dos mandatos dos Chefes dos Poderes Executivos municipais, estaduais e federal (CF, arts. 28; 29, I; e 82).

(ii) estabelecer que, até o final do prazo de vigência, as comissões provisórias **deverão ser substituídas** por órgãos permanentes, com eleições periódicas, **sob pena de, não o fazendo, os Partidos Políticos não participarem das eleições na circunscrição onde não houver órgão diretivo permanente constituído** (Lei nº 9.504/97, art. 4º).

CONCLUSÃO

Ante o exposto, **peço vênias** ao eminente Relator, para, **dissentindo** apenas quanto à conclusão, **julgar parcialmente procedente** o pedido, conferindo interpretação conforme ao art. 1º da EC nº 97/2017 na parte em que altera o art. 17, § 1º, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

(i) definir que os órgãos partidários provisórios possuem prazo máximo de vigência de até 04 (quatro) anos, **vedada qualquer tipo de prorrogação ou substituição subsequente por outro órgão provisório, ainda que com composição diversa;**

(ii) estabelecer que as comissões provisórias devem ser substituídas por órgãos permanentes, com eleições periódicas, dentro do prazo máximo de vigência, **sob pena de, não o fazendo, o Partido Político não participar das eleições na circunscrição onde inexistir órgão diretivo permanente constituído** (Lei nº 9.504/97, art. 4º).

Por razões de segurança jurídica, **proponho a modulação** dos efeitos desta decisão, para que só tenha eficácia a partir da data da publicação da ata da sessão de julgamento.

É como voto.