



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL

N.º 558/2019 - MPE/PGE/RD
Sistema Único: 290806/2019

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente,

A Procuradora-Geral da República, com fundamento nos arts. 102, I, “a”, “p”, art. 103, VI e art. 129, IV, da Constituição, no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e na Lei nº 9868/1999, propõe

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

com pedido de medida cautelar, contra dispositivos da Lei nº 13.831, de 2019, que altera a lei dos partidos políticos, a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências.

Gabinete da Procuradora-Geral Eleitoral
Brasília/DF

I – OBJETO DA AÇÃO

São os seguintes dispositivos impugnados:

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)

Tais preceitos legais violam diversos dispositivos da Constituição, a saber: art. 1º, art. 2º, art. 3º, art. 5º, I, II, XXXV, XXXVI, XLI, LV, LIV, art. 17, III, art. 37 e art. 113 do ADCT.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Foram incluídos os parágrafos 2º e 3º no art. 3º da Lei dos partidos políticos (Lei nº 9.096 de 1995), permitindo aos partidos políticos definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios e definindo que o prazo de vigência dos órgãos provisórios poderá ser de até 8 anos.

Dentro dos partidos políticos existem órgãos internos, que são chamados de órgãos partidários (diretoria executiva nacional, diretoria executiva estadual e diretoria executiva municipal) e existem cargos dentro desses órgãos, ocupados por dirigentes dos partidos (presidente nacional do partido, presidente estadual, secretário, tesoureiro, etc).

A periodicidade dos cargos eletivos é uma decorrência direta do princípio republicano, expressamente adotado pela Constituição Federal ao estabelecer que o Brasil constitui uma República Federativa. Consoante leciona José Jairo Gomes, “a nota diferencial da república em relação à monarquia não se assenta tão só no fato de o governante ser eleito (há exemplo de monarquia eletiva), mas, sim, na periodicidade das eleições, na temporalidade do exercício do mandato; na república, eleição é sempre um evento futuro e certo” (*Direito Eleitoral*. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 71).

Uadi Lammêgo Bulos, ao ressaltar a importância do princípio republicano na ordem constitucional brasileira, destaca que:

“A força do vetor republicano ressoa sobre toda a ordem jurídica. Ele não pode sofrer emendas constitucionais, haja vista o limite implícito no art. 60, § 4º, I, da Carta de 1988. Sua observância é obrigatória por parte dos entes federativos, a começar pela União (CF, art. 34, VII, a). Do simples cidadão ao Presidente da República, todos devem respeitá-lo. Sua importância é tamanha que quaisquer atos governamentais, legislativos ou judiciais só serão legítimos se forem praticados sob sua égide. [...] Ora, república contrapõe-se a monarquia, em que tudo pertencia ao Rei, o qual governava de modo absoluto e irresponsável. A res (coisa) públicae (povo) foi um brado contra a realeza, em homenagem ao governo responsável e de muitos. A alternância no poder lhe é inata”. (*Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 509).

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.

Assim, o prazo de duração dos mandatos de dirigentes de diretório nacional e de executiva nacional de partido, por exemplo, superior a quatro anos supera em muito (quando

podem ser de até oito anos) os prazos de duração dos mandatos eletivos dos Chefes do Poder Executivo no Brasil. Note-se, a propósito, que diretório nacional e comissão executiva nacional de partido são órgãos de natureza executiva. 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.

Ora, se os gestores da coisa pública gozam de um mandato de quatro anos apenas, não há como se admitir que os gestores de um partido político, majoritariamente financiado por recursos públicos, tenham um mandato duas vezes maior que o estabelecido na Constituição para os primeiros.

Uma periodicidade de até oito anos refoge àquilo que o constituinte originário entendeu como proporcional e razoável.

Se a Constituição determinou que a periodicidade dos mandatos dos Chefes do Poder Executivo, gestores por excelência da coisa pública, seria de apenas quatro anos, não há razão que justifique uma periodicidade de oito anos para a renovação dos mandatos de dirigentes de partidos políticos, que em última análise são gestores de recursos públicos.

Ademais, embora as agremiações partidárias tenham personalidade jurídica de direito privado, sendo-lhes assegurada autonomia para definir sua estrutura interna, não se pode perder de vista que se tratam de entidades vocacionadas à realização da democracia representativa.

E o princípio democrático é uno. Tanto se aplica a toda a sociedade política, quanto a apenas uma parcela dela como os partidos políticos. Não se desconhece que a Constituição (Emenda Constitucional nº 97 de 2017), assegurou aos partidos políticos autonomia para estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios.

Mas, o § 1º do art. 17 foi inscrito de modo subordinado a um *caput* em que se afirma a liberdade dos partidos políticos resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana.

Conforme a Emenda Constitucional nº 97, portanto, continua cabendo aos Partidos Políticos, na sua liberdade e autonomia, fixar o tempo de duração dos mandatos dos seus

órgãos internos definidos pela democracia partidária interna. Mas não de forma não razoável, não proporcional.

Igualmente, cabe-lhes fixar a duração do funcionamento de órgãos permanentes, mas com respeito aos princípios republicano e democrático. Partidos que constitucionalmente devem observar o regime democrático em uma república constitucional não podem se organizar, por exemplo, em formato monárquico ou imperial com vitaliciedade e hereditariedade nos postos de governo do partido político.

Aliás, o Tribunal Superior Eleitoral, quando da edição da Resolução/TSE nº 23.465/2015, expressamente assentou a necessidade de os partidos políticos observarem o regime democrático em sua existência, consoante se verifica do seguinte trecho do voto proferido pelo Ministro Relator:

“Isso porque, ao contrário das demais associações cíveis, os partidos políticos têm uma missão constitucional que os difere das outras pessoas jurídicas de direito privado. Essa função constitucional, que compõe um dos pilares da democracia representativa brasileira, exige que os partidos políticos observem na sua existência o regime democrático, consoante previsto no caput do art. 17 da Constituição.

Em outras palavras, se os partidos políticos constituem importante instrumento para o exercício da democracia, o regime democrático também deve ser respeitado na organização das agremiações partidárias, em respeito ao direito de voto de seus filiados para a escolha de seus dirigentes.

[...]

Como já pontuado no voto ora aditado, os partidos políticos são, sem dúvida, órgãos de importância fundamental para o modelo democrático brasileiro. Vivemos uma democracia de partidos, na qual a representação popular é exercida, na grande maioria das vezes, pelos representantes partidários que são escolhidos em eleições livres.

Não há como se conceber que em uma democracia os principais atores da representação popular não sejam, igualmente, democráticos.

Este, inclusive, é o comando constitucional expresso no art. 17 da Constituição da República que, ao assegurar a autonomia partidária, determina expressamente que sejam “resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana” (TSE, PA nº 750-72, rel. Min. Henrique Neves, DJe 22.12.15)

Sobre a questão afirmou com precisão a Ministra Rosa Weber, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, estabelecendo o prazo máximo de 4 anos: “*Na mesma toada, embora os partidos tenham autonomia para fixarem a duração dos seus órgãos de direção partidária, por força do regime democrático, esta não pode exceder o razoável. E tenho que o limite máximo admissível há de ter como parâmetro a duração estabelecida na Constituição para os mandatos executivos, a saber, quatro anos*” (trecho de voto proferido no pedido de reconsideração na Petição 100, j. 19.2.2019).

Em conclusão parcial, nota-se que permitir o prazo de até 8 anos é tornar definitivo o que era para ser provisório; é transformar o temporário em perene. É retirar o caráter temporário dos órgãos provisórios.

Também se revelam inconstitucionais os arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D, incluídos na lei dos partidos políticos pela Lei nº 13.831 de 2019:

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.

Em verdade, 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 Constituição² –, certo é que o legislador não é livre para legislar, mas, sim, livre para concretizar e realizar a Constituição.

Em linhas gerais, o que se nota é que esses dispositivos violam a Constituição, na medida em que não respeitam a isonomia, o princípio da prestação de contas, o princípio da inafastabilidade do Judiciário – mais especificamente da Justiça Eleitoral – e o princípio da vedação do retrocesso.

Pensar de modo contrário é fazer prosperar a argumentação de que os partidos políticos não tiveram tempo suficiente para cumprir as determinações da Justiça Eleitoral referentes à aplicação de recursos em candidaturas femininas. Daí que seria desproporcional que houvesse a rejeição de suas contas.

Ora, o legislador na Lei nº 13.831, de 17 de maio de 2019, criou, em verdade, hipóteses de descumprimento de dispositivo legal – e, por consequência, de violação à autoridade

1 ADIn 5617 ED, j. 2.10.18, Informativo 918.

2 STF, Reclamação 2.617, Informativo 386.

de de julgados do STF –, ao permitir uma postergação de futura execução de decisão que reconheceu a não aplicação do percentual destinado às candidaturas femininas.

É que o legislador ao fazê-lo violou o princípio da igualdade, pois tratou de forma desigual aqueles que deveriam ser tratados de forma igual: os partidos políticos. Aqueles que não executaram corretamente a política afirmativa de incentivar a participação feminina foram beneficiados; os que executaram corretamente, não! Em outros termos, partido que não cumpriu foi premiado! O abrandamento puro e simples de sanção pode soar como escárnio às agremiações que cumprem com rigor as normas.

Assim, é preciso afastar eventual interpretação que impeça a atuação do Judiciário. Não se pode, com efeito, interpretar dispositivo afastando-se a possibilidade de o Poder Judiciário intervir quando provocado e determinar o impedimento do recebimento de recursos do fundo partidário.

Esses dispositivos, mister dizer, limitam as possibilidades de provimento jurisdicional possível e de aplicação de sanções decorrentes de processo. O legislador estabelece na lei limitação ao exercício do Poder Judiciário no julgamento de prestação de contas, violando esfera de sua competência. Viola, portanto, o inciso III do art. 17 da Constituição ao não permitir a apreciação integral das contas pela Justiça Eleitoral.

Como se sabe, a Constituição prescreve nos incisos I a IV do art. 17 a observância de alguns preceitos, entre eles está o de prestar contas à justiça eleitoral pelas agremiações partidárias. No adequado comentário: “ (...) *se esse preceito fosse levado às últimas consequências inexistiriam, no Brasil, 'caixas dois' ou 'recursos não contabilizados' nos pleitos eleitorais. É que, pela Carta de 1988, os partidos políticos devem sujeitar-se a uma fiscalização financeira, que se justifica em nome do princípio da moralidade pública*” (Cf. Uadi Lammêgo Bulos. *Curso de direito constitucional*. 10ª. ed. São Paulo : Saraiva, 2017, p. 928).

A prestação de contas consiste em procedimento de caráter jurisdicional por intermédio do qual os candidatos e partidos políticos apresentam à justiça eleitoral os valores arrecadados na campanha demonstrando as respectivas fontes e indicam o destino dos gastos eleitorais.

Ainda, segundo a doutrina (Cf. Rodrigo López Zilio. *Direito eleitoral*. 6ª. ed. Porto Alegre : Verbo Jurídico, 2018, p. 552), o processo de prestação de contas recebe o influxo

de diversos princípios, destacando-se: o da legalidade, o da transparência, o da publicidade e o da veracidade.

A legislação – dando cumprimento ao mandamento constitucional – obriga os candidatos e os partidos políticos a efetuarem a prestação de contas à Justiça Eleitoral (art. 48, caput, da Res.-TSE n. 23.553/2018).

É nesse contexto que o desafio da justiça eleitoral, no dizer da doutrina (Cf. Rodrigo López Zilio. *Direito eleitoral*. 6ª. ed. Porto Alegre : Verbo Jurídico, 2018, p. 553), é conferir um grau de efetividade aos processos de prestação de contas, transmutando-o de seu caráter estéril em procedimento que permita uma avaliação substancial da origem dos recursos auferidos e da qualidade dos gastos empregados nas campanhas eleitorais, conferindo-lhe substrato material para imputar consequências jurídicas negativas nas esferas dos candidatos e dos partidos que deixam de observar as normas atinentes a esse processo específico.

É que o partido político é obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de abril do ano seguinte (art. 30). O balanço contábil do órgão nacional é enviado ao TSE; o balanço contábil dos órgãos estaduais, aos TREs; o balanço contábil dos órgãos municipais, aos Juízes Eleitorais. Além disso, em regra, os órgãos partidários são também obrigados a fazer a declaração à Receita Federal.

Em síntese, a prestação de contas tem por objetivo dar transparência à campanha eleitoral, permitindo, assim, o seu acompanhamento popular. Do julgamento das contas, cabem quatro consequências: (i) aprovação; (ii) aprovação com ressalvas; (iii) reprovação; ou (iv) contas não prestadas.

Ora, não pode o legislador criar hipótese de dispensa de princípio constitucional nem fragilizar sentença proferida na esfera eleitoral. Em suma, desconsidera o dever constitucional de prestar contas e retira sanção de eventual não efetivação do dever constitucional de prestar contas.

Assim, o art. 55-A inserido pela nova lei não tornou regular o que é irregular, mas afastou o sancionamento até o exercício de 2018 e dispensou o pagamento da multa.

Já o art. 55-B permitiu para aqueles partidos que “guardaram” os recursos na conta específica a utilização dos recursos até o exercício de 2020.

O art. 55-C afirma que a não observância do percentual não ensejará a desaprovação das contas. E, para fechar, o art. 55-D prevê anistia para “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”.

Cumpre dizer, mais uma vez, que a nova lei não retirou o caráter ilícito da conduta de não aplicar o percentual da participação feminina na política. A lei não tornou regular o que é irregular; não convalidou – nem poderia – prática ilegal e inconstitucional (já que desrespeita a autoridade do julgado proferido pelo STF na ADIn 5617). A lesão observada – de não cumprimento da aplicação do percentual feminino – permanece incólume.

É fundamental que a Justiça Eleitoral continue afirmando sobre a ilicitude da conduta de não aplicar o percentual da participação feminina na política.

Admitir como válida e legítima tal criação legislativa é desconsiderar a sentença no plano da teoria do direito.

A sentença, assim, como a Lei, é ato de império, praticável apenas pelo Estado. São ambos atos jurídicos estatais e soberanos.

A lei é norma jurídica geral e abstrata. A sentença é a norma jurídica individual e concreta. Assim como não se cogita de lei declaratória, lei constitutiva ou lei condenatória, esses atributos não se impõem também à natureza do ato sentencial.

O devido processo judicial faz, com contraditório e ampla defesa, a dedução, para as partes, da norma jurídica individual e concreta, partindo da norma jurídica geral e abstrata. Os atributos declaratórios, constitutivos, condenatórios ou mandamentais são ângulos de percepção teórica do ato sentencial, mas não dizem com a sua ontologia.

O legislador não institui essas categorias doutrinárias de sentenças. Nem dessas categorias decorre Direito, eis que a Doutrina não é fonte do Direito.

Veja-se que o legislador adjetivo disse no art. 466 do antigo CPC: a sentença que condenar vale como título constitutivo.

O problema que realmente se põe é o da inércia do Poder Jurisdicional.

O Poder Jurisdicional não presta sentença, presta tutela, que é vigorosa e soberana intervenção estatal na vida de relação das pessoas para restauração do direito.

Tanto os atos sentenciais são atos de império que o Poder Judiciário não responde a consultas. A jurisdição não é exarada sem ínsito poder. O direito não é reafirmado sem carga de autoridade. A sentença possui, como norma jurídica, imperatividade, heteronomia, alterida-

de, coercibilidade e bilateralidade atributiva. Perde, apenas, a generalidade e abstração. Mas essa perda significa, contudo, aumento de cogência sobre os seus destinatários.

Tutela – que é o produto da jurisdição, salvo expresse pedido nos termos do antigo CPC, art. 4º – é logicamente incompatível com desproteção, que é o que decorre de um provimento jurisdicional inerte porque inexecutável.

Sentenças são imperativas e coercitivas, qual norma jurídica que são.

Toda sentença porta certeza do direito e do direito certo somente se espera adimplemento.

O Código de Processo Civil não é a legislação de um juiz herdeiro do *iudex* romano e sentado numa *subsella* desprovido de *imperium*, mas sim de um Judiciário, sucessor do pretor, sentado em *sella curulis*, com poder de administrar Justiça aos casos que se lhe apresentam.

Sentenças, pois, são para ser cumpridas. A ignorância, resistência e resiliência ao direito certo em sentença sempre comporta pronta restauração de autoridade por medidas suasórias e cogentes, e não a reabertura – como não o quer o legislador – de novo curso processual ab ovo.

Assim, não pode o legislador transformar a sentença que julga a prestação de contas em algo sem imperatividade, sem coercibilidade. Seria postergar ainda mais a decisão do STF na qual se já fez a modulação dos efeitos (ED na ADIn 5617, j.02.10.18). Afirmar que não é possível a desaprovação das contas vai contra a própria jurisprudência – recente – do Tribunal Superior Eleitoral que consigna: “7.3. *Desaprovação das contas. Falha grave. Apesar de o percentual da aplicação irregular de recursos recebidos do Fundo Partidário não ser significativo, o reiterado descumprimento das normas de incentivo à participação política da mulher caracteriza falha grave, apta a ensejar, na linha da orientação desta Corte, a desaprovação das contas. Precedentes.*” (trecho da ementa do acórdão da PC n. 292-88.2014.6.00.0000/DF, j. 28.03.19).

Já percebendo que aliviar multas eleitorais significa desvirtuar a Justiça Eleitoral, afirmaram, certa feita, alguns Ministros do STF:

“Sr. Presidente, reporto-me ao voto que proferi na liminar e acrescento que a lei ofende, a meu ver, o devido processo legal substantivo, na medida em que inviabiliza a administração do processo eleitoral pela Justiça Eleitoral, com relação à disciplina da propaganda eleitoral e das regras da campanha eleitoral. Votada a anistia pelos próprios eleitos, acaba por tornar-se inócua toda a administração eleitoral, en-

tregue, no nosso sistema, à Justiça Eleitoral.” (Voto do Min. Sepúlveda Pertence na ADIn 2306, DJ 31.10.02)

“Essa é primeira vez que uma lei de anistia, em matéria eleitoral, vem ao exame do Supremo Tribunal Federal. Se verificarmos a matéria na perspectiva do processo eleitoral, ou seja, do sistema de eleições, é bem de compreender – não estou falando de inconveniência – que todas as exigências da lei eleitoral se tornam inócuas. Em cada pleito, a Justiça Eleitoral esforça-se para cumprir a lei, pela regularidade do processo eleitoral, e posteriormente, por uma norma legislativa, torna-se nenhum esse procedimento, insubsistente e ineficaz. Isso diz respeito a nosso sistema constitucional. Queremos eleições limpas, a verdade eleitoral. Tal é de nosso sistema com base na Constituição” (Voto do Min. Néri da Silveira na ADIn 2306, DJ 31.10.02).

“O arcabouço normativo, gerador da aplicação das multas, é o mesmo norteador das próximas eleições. E, aí, cabe a indagação: para que esse arcabouço normativo, esse meio coercitivo, revelado pela multa, se, após o funcionamento da máquina administrativa e jurisdicional da Justiça Eleitoral, vem à balha um diploma que, de forma linear, implica o perdão? As normas do Código Eleitoral são imperativas; não podem, quanto à incidência, ficar ao sabor, antecipada ou posteriormente, da vontade de quem quer que seja, muito menos quando a articulação é, em parte e até certo ponto, em causa própria. (...) Fiz ver, portanto, que também levava em conta tratar-se de um diploma que ganha contornos de ação rescisória legislativa, afastando, até mesmo, do cenário jurídico o primado do Judiciário, cassando, como que, decisões proferidas pela Justiça Eleitoral, mormente quando se avizinham eleições, época em que a postura a ser adotada deve ser de rigor no tocante aos parâmetros estabelecidos e ao respeito à ordem constituída. (...) Na espécie, essa lei não é revestida de razoabilidade, de proporcionalidade; é contrária ao regime democrático, à República, e instaura um verdadeiro incentivo a que não sejam cumpridas, nas eleições – estamos agora próximos de uma eleição que se anuncia trepidante -, as decisões da Justiça Eleitoral, partindo-se para o campo do faz-de-conta” (Voto do Min. Marco Aurélio na ADIn 2306, DJ 31.10.02).

Como se não bastasse, há ainda violação ao princípio da vedação do retrocesso. É que *“o Estado tem a obrigação de adotar medidas compensatórias para permitir que grupos socialmente desfavorecidos possam concorrer em igualdades de condições com os demais cidadãos. É esse o sentido de discriminação positiva. Desse dever decorre a necessidade de desenvolvimento de políticas de ação afirmativa, destinadas a possibilitar a participação e ascensão social das pessoas em desvantagem socioeconômico-cultural, através de benefícios ou facilidades capazes de permitir uma competição em condições mais igualitárias em relação aos demais integrantes da sociedade”* (George Marmelstein. *Curso de direitos fundamentais*. 5ª. ed. São Paulo, Atlas, 2014, p. 82).

Uma democracia em que metade da população é subrepresentada é patologicamente organizada. Se a metade subrepresentada estivesse, por exemplo, concentrada em uma mesma área territorial, o risco de secessão seria enorme. A subrepresentação política é fator de dominação, inferioridade e sujeição. Os contingentes humanos coloniais subrepresentados nos

órgãos políticos metropolitanos viram-se forçados aos movimentos de independência no novo continente.

Em uma república estabelecida por uma sociedade justa, fraterna e solidária, não deve haver a possibilidade de um contingente humano equivalente à metade da população não se fazer presente de forma marcante na amostra política dos representantes de toda a sociedade nos parlamentos.

A gravidade desse quadro exigiu e exige políticas públicas de promoção de igualdade de gênero na representação política da sociedade.

Na seara das mais explícitas políticas de promoção de paritário acesso para promoção de igualdade, houve opção legislativa por percentuais mínimos e máximos de gênero nas candidaturas legislativas proporcionais.

Tal política pública – sem o suficiente financiamento – não produziu o efeito esperado. Houve 16.000 candidaturas femininas nas eleições municipais que não receberam nem mesmo um voto³. Em muitos casos nem as próprias candidatas votaram em si por não acreditarem em sua viabilidade.

Toda política pública exige financiamento que a sustente.

O Supremo Tribunal Federal, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, explicitou que na utilização dos recursos públicos do fundo partidário em campanhas devem ser observadas as proporções de gênero dos candidatos.

Ao apreciar a referida ação, decidiu a Suprema Corte “*dar interpretação conforme a Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, §3º, da Lei nº9.504/97, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção*”.

Portanto, recursos públicos oriundos do contribuinte e destacados do Tesouro Nacional não se incorporam ao patrimônio dos partidos políticos tornando-se privados, disponíveis, desvinculados e livres de prestações de contas.

Pelo contrário, os recursos que o Poder Público destina aos partidos políticos

3 <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/12/14/ministerio-publico-investiga-128-candidatas-que-nao-receberam-nehum-voto-no-rs.htm>

podem, sim, ser atribuídos com destinação específica, vinculada e com dever de prestação de contas.

A constitucional autonomia partidária, portanto, não proíbe a entrega de recursos públicos atrelados à sustentação de política pública de promoção de igualdade de gênero na política.

A autonomia partidária nem cria uma insindicabilidade dos recursos públicos que lhes são destinados, nem pode se opor ao dever constitucional de os partidos políticos respeitarem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana (art. 17).

Quando há financiamento público – não exclusivo (!) – indutor de política pública de igualdade de gênero na vida partidária e nas campanhas eleitorais, o Estado brasileiro patrocina, dessa forma, o aperfeiçoamento do regime democrático e a proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Nenhum partido é obrigado a aceitar financiamento público. Todavia, se o aceita deve cumprir condicionantes que acompanhem esse financiamento, sobretudo se são uniformes a todos os partidos, dizem respeito ao aperfeiçoamento da democracia partidária e à proteção de direitos fundamentais. Financiamento que visa induzir práticas democráticas em partidos políticos e promoção de igualdade de gênero em um quadro generalizado de subrepresentação feminina na política é cumprimento da disciplina constitucional dos partidos políticos e jamais violação da autonomia desses.

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 patenteado 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%.”*⁴

Como se viu, o inciso V do art. 33 da Lei nº 9.096/95 exigiu gastos de recursos do fundo partidário com a promoção da participação feminina na política.

No fundo partidário há, principalmente, recursos de natureza pública. Criou-se a vinculação de 5% de seu montante em favor das mulheres, a fim de afastar prática nefasta – e comum – de se argumentar a inexistência de mulheres vocacionadas, em quantidade necessária, para concorrer aos pleitos eleitorais. O legislador quis, portanto, que esse percentual fosse efetivamente utilizado para incrementar e fomentar a participação feminina na política.

Por outro lado, a lei dos partidos políticos permite que seja feita a utilização dos recursos do fundo partidário nas campanhas eleitorais (art. 44).

Quando a agremiação partidária não gasta o percentual (5%) para a promoção da participação feminina, ela fica obrigada a transferir o saldo para conta específica, devendo utilizá-lo no exercício financeiro subsequente, sob pena de multa (art. 44 da Lei nº 9.096 de 1995).

4 ADIn 5617, Informativo 894, j. 15.03.18.

Caso o partido político descumprisse esse quadro normativo, estaria sujeito: (i) à reprovação de suas contas, (ii) à devolução da quantia usada de forma irregular e (iii) ao pagamento de multa de 20% sobre o valor não utilizado. Cabendo, nessa sistemática, à justiça eleitoral o desconto dos valores nos repasses futuros do fundo partidário (art. 49, Resolução n. 23.546, de 2017, do TSE). Foi utilizando essa sistemática que, recentemente, afirmou o Tribunal Superior Eleitoral: “7.3. *Desaprovação das contas. Falha grave. Apesar de o percentual da aplicação irregular de recursos recebidos do Fundo Partidário não ser significativo, o reiterado descumprimento das normas de incentivo à participação política da mulher caracteriza falha grave, apta a ensejar, na linha da orientação desta Corte, a desaprovação das contas. Precedentes.*” (trecho da ementa do acórdão da PC n. 292-88.2014.6.00.0000/DF, j. 28.03.19).

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).

Destaque-se, ainda, que em algumas hipóteses a titularidade do direito ao produto das multas é das mulheres, não é do partido político. Daí que não se afigura correto – e constitucional – anistiar, perdoar partidos de multas aplicadas em razão do desrespeito à legislação que privilegia política afirmativa. Nesse sentido, é a lição do Supremo Tribunal Federal:

“Princípio longamente sedimentado é, sem dúvida, o de não ser susceptível a anistia de erigir-se em detrimento de direito de terceiros (no caso, os Partidos Políti-

cos). De parecer proferido por LUIZ GALLOTTI, quando ainda Procurador da República, recolho, com saudade, o magistério de LOUIS CABAT, em seu clássico “De L’Amnistie” (Paris, 1904):

“*Le principe qui droit nous guider dans la solution des difficultés relatives à l’influence de l’amnistie sur les droits des tiers peut être formulé ainsi: ‘L’amnistie ne doit leur porter aucun préjudice’.*” (op. cit. pg 138)

A recomendar a pretensão cautelar, vem, ainda, o balanceamento dos riscos em equação.” (trecho do voto do Min. Octavio Gallotti, proferido por ocasião da concessão da cautelar na ADIn 2306, DJ 20.04.01).

Em conclusão final, é flagrante a violação ao princípio da vedação ao retrocesso seja porque não se executou corretamente ação de natureza afirmativa, seja porque se resolveu premiar aqueles que a desrespeitaram.

III – PEDIDO CAUTELAR

É caso de 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.

A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada nesta petição inicial.

O perigo da demora processual (*periculum in mora*) está configurado no impacto a ser suportado pelo cidadão é deveras significativo. Primeiro, porque ele terá que sustentar partidos políticos, por intermédio de seus órgãos partidários, que não obedecerão o princípio republicano. Segundo, porque ele terá a nítida impressão de que vale a pena desobedecer a legislação eleitoral, já que sempre poderá vir anistia. Terceiro, porque verá a premiação daqueles que não executaram as políticas afirmativas. Quarto, porque verá a possibilidade de o legislador modular efeitos de decisão proferida pelo STF em sede de controle concentrado, desvirtuando e esvaziando o funcionamento da Justiça Eleitoral.

IV - PEDIDO

Requer, ao final, que se julgue 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.

Brasília, 16 de setembro de 2019.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República