



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 87/2017 – SFCONST/PGR
Sistema Único nº 344.766/2017

Excelentíssima Senhora Ministra Presidente do Supremo Tribunal Federal.

[Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 1º da Emenda Constitucional 97/2017, que altera § 1º do art. 17 da Constituição Federal de 1988, na parte em que assegura aos partidos políticos autonomia para estabelecer duração de seus órgãos provisórios. Autonomia partidária e democracia intrapartidária. Interpretação conforme as cláusulas pétreas.]

A PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento nos arts. 102, I, a e p, 103, VI, e 129, IV, da Constituição da República de 1988, no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, propõe

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE,

com pedido de medida cautelar, contra o **art. 1º da Emenda Constitucional 97, de 4 de outubro de 2017**, que altera § 1º do art. 17 da Constituição Federal de 1988, postulando interpretação conforme à parte do preceito que assegura aos partidos políticos autonomia para estabelecer duração de seus órgãos provisórios.

Esta petição está acompanhada de cópia do ato impugnado (consoante o art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999).

Gabinete da Procuradora-Geral da República
Brasília/DF

PREMISSE NECESSÁRIA: O PODER CONSTITUINTE DE REFORMA NÃO PODE TUDO

Seria insensato pretender que uma Constituição seja insusceptível de adaptação aos tempos que sucedem a sua proclamação; por isso mesmo, modernamente, não se concebe que o constituinte não preveja a atualização do que deliberou, o que se dá por meio de revisões e emendas ao diploma originário.

Se são admitidas emendas à Constituição, entretanto, elas o são justamente para preservar a vigência das primícias do sistema constitucional no seu núcleo essencial. “O constituinte de reforma – leciona Paulo G. Gonçalves Branco – é instituído pelo constituinte originário com o propósito último de preservar o núcleo básico das opções fundamentais que nortearam a elaboração da Constituição”. O autor prossegue, introduzindo a noção daí consequente de cláusula pétreas como limite material ao poder de reforma, em ordem a assegurar essa continuidade da ordem constitucional:

O poder constituinte de reforma, assim, tem o propósito de rejuvenescer a Constituição originária. (...) O constituinte originário admite que normas que veiculou na Constituição sejam modificadas, desde que elas não integrem o conjunto de princípios que conferem a identidade essencial do seu esforço. Normas que não compõem a estrutura básica do projeto do constituinte originário tornam-se passíveis de mudança ou de abolição, ainda que, como típico das constituições rígidas, por meio de procedimento legislativo especial e mais difícil do que o da elaboração de atos normativos primários comuns. Com isso, a Constituição pode ser adaptada aos desafios dos novos tempos e aos juízos futuros de acertos e equívocos das soluções que consagrou, sem que o poder constituinte originário emerja do seu estado de latência.

As cláusulas pétreas são, nessa perspectiva, as normas que não podem ser deturpadas, sob pena de desvio de finalidade e abuso de poder na ação do constituinte de reforma.

Conclui, afinal, em advertência que é a inspiração desta inicial:

As cláusulas pétreas exercem função de decisiva relevância para que se mantenha a identidade, no tempo e diante das instituições, da

vontade soberana do povo, que se expressa como titular do poder constituinte originário. A força normativa da Constituição depende da adesão e da lealdade a ela da população e dos poderes públicos. **Uma Constituição que não preserve a sua estrutura essencial e que se deforme a cada efervescência de cada momento político fugaz decerto que terá dificuldade adicional para se impor como elemento de firmeza e estabilidade para a consecução das finalidades mais elevadas que a inspiraram. Levar as cláusulas pétrea a sério é pressuposto para se levar a sério um sistema constitucional consequente.**¹

O REGIME DEMOCRÁTICO COMO LIMITE À AÇÃO REFORMADORA DAS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO

A democracia desenhada pelo constituinte originário em 1988 figura elemento central para a identidade da ordem jurídica que então foi estabelecida. Nenhum poder criado pela Constituição de 1988 pode desfigurar os traços fundamentais do regime democrático ali fixado, que há de durar enquanto a própria Constituição de 1988 estiver em vigor. Esse regime define o Estado democrático de Direito, entronizado no primeiro artigo da Carta e do Título em que se enumeram os princípios fundamentais da ordem constitucional criada.

Para o constituinte de 1988, como se nota do parágrafo único do art. 1º, bem como do Título seguinte da Constituição, em que são expressos os direitos fundamentais, os partidos políticos são indispensáveis para o exercício da soberania popular. Não poderia o constituinte a esse respeito ser mais claro, ao proclamar, no art. 14, que a soberania se exerce pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos. O mesmo art. 14 determina, mais especificamente ainda, que a filiação partidária é condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, V).

Partido político e democracia são conceitos inextrincáveis um do outro no nosso sistema constitucional. Não há democracia sem participação do povo soberano na formação da vontade nacional -- participação que se faz primacialmente por meio dos partidos políticos. Não estranha, portanto, que o constituinte haja reservado ao último capítulo do Título dos Direitos Fundamentais dispositivo orientado precisamente a traçar o regime necessário dessas

¹ Paulo G. Gonçalves Branco. *Cláusulas Pétreas*. <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/21/edicao-1/clausulas-petreas>. Acesso em 18 de dezembro de 2017. Grifos acrescidos.

agremiações indispensáveis ao Estado democrático de Direito. Desse capítulo, importa reter que o sistema elaborado pelo constituinte originário quer que os partidos sejam perfeitamente consentâneos com o regime democrático e com o valor do pluripartidarismo, como se lê expressamente do *caput* do art. 17. Mais ainda, esses partidos devem ter caráter nacional (inciso I do art. 17).

São esses os princípios centrais da concepção do constituinte originário dos partidos políticos como instrumento de realização do Estado de direito democrático. Não há dúvida que o sistema também preserva a autonomia dos partidos, mas esse predicado não pode ser compreendido de modo contraditório com os traços fundamentais dos partidos para o sistema constitucional inaugurado em 1988. Nem mesmo o poder constituinte de reforma está autorizado a esmaecer essa natureza com que o constituinte originário impregnou a figura do partido político entre nós.

Sendo assim, é inaceitável a 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. Uma emenda que o viabilize tende a enfraquecer o regime democrático, não apenas porque dá ensejo a estruturas partidárias internas em si mesmas antidemocráticas, como porque impede que interesses locais tenham a importância devida para a definição das linhas de ação do partido, capturado pela cúpula central. Uma emenda que tenda a gerar donos de partidos é inconciliável com o regime democrático concebido pelo constituinte originário. Por tudo isso, uma emenda dessa ordem choca-se com a proibição de que se produzam alterações da Constituição que tendam a depreciar princípios fundamentais da Carta de 1988.

Enfatize-se que a cláusula pétreia não opera a sua força invalidante apenas quando a emenda, por si, já anula os valores centrais protegidos; antes, é suficiente que a emenda *propicie* o resultado infausto, conforme se vê da redação mesma do §4º do art. 60 da Constituição, que abomina até a emenda “*tendente a abolir*” cláusulas pétreas.

Por afrontar esses princípios intocáveis da ordem constitucional, o art. 1º da Emenda à Constituição nº 97, de 4 de outubro de 2017, no ponto em que situa no âmbito da autonomia dos partidos políticos estipular a duração dos seus órgãos provisórios, deve receber interpretação que o salve da inconstitucionalidade pura e simples – o que somente ocorrerá se dele for desautorizado o entendimento de que a Emenda permite que a provisoriaidade em tela se alongue indefinidamente pelo tempo que o partido político considerar apropriado.

A norma impugnada

É o seguinte o teor do preceito que motiva esta ação (trecho em destaque):

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.

Ao entregar aos partidos políticos autonomia para fixar a duração de seus órgãos provisórios, a Emenda afronta limite imposto ao constituinte de reforma de respeitar os princípios fundamentais impostos pelo constituinte originário, como o do Estado democrático de direito (*caput* do art. 1º, bem como o seu parágrafo único, da CF). Fere, ainda, a cláusula pétrea explícita do art. 60, § 4º, II e IV, na medida em que deturpa o sistema de direitos fundamentais de ordem política, propiciando entraves injustificáveis ao direito de filiados de participar de eleições, além de restringir a efetividade do caráter nacional que os partidos devem ter e de frustrar o direito fundamental da cidadania a que os partidos que se propõem ao seu sufrágio sejam concordes com o sistema democrático também na sua estrutura e no seu modo de agir.

Não é incomum que partidos políticos mantenham por largo tempo diretórios municipais ou estaduais administrados por comissões provisórias. Em anos eleitorais, figuras eminentes em nível nacional nomeiam os dirigentes desses diretórios a título precário. Esses integrantes dos diretórios locais, assim, dependem da vontade de órgãos centrais para permanecer na função, com o óbvio inconveniente de não poderem, na prática, escapar às imposições que lhe façam os que mantêm posição de mando sobre o partido no plano nacional. São esses diretórios precários, assim limitados na sua liberdade, afinal, que indicarão os candidatos do partido na circunscrição em que atuam.

A importância dos diretórios locais para o partido pode ser percebida pelo que dispõem o art. 90 do Código Eleitoral² e do art. 4º da Lei nº 9.504/97³. Sem diretório no local relevante

² Art. 90. Somente poderão inscrever candidatos os partidos que possuam Diretório devidamente registrado na circunscrição em que se realizar a eleição.

³ Art. 4º. Poderá participar das eleições o partido que, até seis meses antes do pleito, tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, conforme o disposto

para a eleição, o partido não pode inscrever candidato. Por isso mesmo, também, a Lei dos Partidos Políticos, Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, fixa que:

Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre:

[...]

IV- 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;

Dai, a partir dessas disposições, o Tribunal Superior Eleitoral haver editado a Resolução 23.471, de 3 de março de 2016, que alterou o art. 39 da Resolução 23.465, de 17 de dezembro de 2015, para assim se referir aos órgãos provisórios dos partidos:

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.

O Tribunal Superior Eleitoral, dessa forma, assentou a necessidade de haver fixação de prazo para a temporariedade dos diretórios provisórios pelo próprio partido no seu estatuto. Firmou orientação no sentido de que esse prazo deve ser razoável, e que, se o estatuto não cuidar do tema, a validade deve ser de 120 dias. A diretriz do TSE corresponde ao que impõem os princípios fundamentais da Constituição indisponíveis ao poder de reforma. Efetivamente, deixar ao livre alvedrio do partido a decisão de estabelecer – ou não – o prazo de validade dos diretórios provisórios infringe os princípios constitucionais que informam o Estado de direito Democrático.

De fato, possibilitar que os partidos políticos, em seus estatutos, definam livremente o prazo de vigência dos diretórios provisórios significa abrir largo horizonte para a concentração de poder e inequívoco obstáculo à renovação política municipal ou estadual, com não menos inexoráveis e indesejadas consequências sobre a perpetuidade dos líderes nacionais máximos. Opera-se a deturpação do papel de representação de interesses de base do partido. A escolha de candidatos a pleitos passa a ser controlada de modo incontornável pela direção nacional, limitando a renovação partidária e frustrando que o partido apresente ao eleitor candidatos surgidos nas próprias bases partidárias.

Com efeito, em alguma medida, o eleitor tem uma posição passiva na democracia partidária, já que vota em candidatos selecionados pelos partidos. Uma organização partidária autoritária, na qual os dirigentes atuam como soberanos, pode restringir ainda mais as opções já limitadas dos eleitores, com prejuízo ao direito fundamental de participação política.

O certo é que a autonomia partidária não pode ser construída a partir de uma arquitetura institucional que contradiz o princípio democrático, razão de ser do próprio partido. O problema da Emenda Constitucional 97, de 4 de outubro de 2017, quando assegura aos partidos políticos autonomia sem limite para estabelecer a duração de seus órgãos provisórios, está precisamente em propiciar essa situação que os princípios fundamentais da ordem democrática e os direitos fundamentais de ordem política – todos cláusulas pétreas explícitas ou implícitas – refugam. Não custa lembrar que o cidadão, em uma democracia partidária, tem o direito fundamental não apenas a governos íntegros⁴, mas também a partidos políticos que operem de forma transparente e participativa. Preservar essa relação é, em última instância, fortalecer a soberania popular.

A propósito, a advertência oportuna de PAULO BONAVIDES:

“A ditadura invisível dos partidos, já desvinculada do povo, estende-se por outro lado às casas legislativas, cuja representação, exercendo de fato um mandato imperativo, baqueia de todo dominada ou esmagada pela direção partidária. O partido onipotente, a esta altura, já não é o povo nem a sua vontade geral. Mas ínfima minoria que, tendo os postos de mando e os cordões com que guiar a ação política, desnaturou nesse processo de condução partidária toda a verdade democrática. Quando a fatalidade oligárquica assim se cumpre, segundo a lei sociológica de Michels, da democracia restam apenas ruínas. Uma contradição irônica terá destruído o imenso edifício das esperanças doutrinárias no governo do povo pelo povo.”⁵

Tampouco o Supremo Tribunal Federal é desatento para a questão, tendo já se referido a limitações da autonomia partidária na Medida Cautelar nos autos da ADI 5.311/DF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI NACIONAL N. 13.107, DE 24 DE MAÇO DE 2015. ALTERAÇÃO DA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DA LEI ELEITORAL (LEI 9.096/1995 E 9.504/1997). NOVAS CONDIÇÕES LEGAIS PARA CRIAÇÃO, FUSÃO E INCORPORAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS. APOIO DE ELEITORES NÃO FILIADOS E PRAZO MÍNIMO DE CINCO ANOS DE EXISTÊNCIA DOS PARTIDOS. FORTALECIMENTO DO MODELO REPRESENTATIVO E DENSIFICAÇÃO DO PLURIPARTIDARISMO. FUNDAMENTO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. 1. A Constituição da República assegura a livre criação, fusão e incorporação de partidos políticos. Liberdade não é absoluta, condicionando-se aos princípios do sistema democrático-representativo e do pluripartidarismo. 2. São constitucionais as normas que fortalecem o controle quantitativo e qualitativo dos partidos, sem afronta ao princípio da igualdade ou qualquer ingerência em seu funcionamento interno. 3. O requisito constitucional do caráter nacional dos partidos políticos objetiva impedir a proliferação de agremiações sem expressão política, que podem atuar como “legendas de aluguel”, fraudando a representação, base do regime democrático. 4. Medida cautelar indeferida.⁶

⁴ VIERIA, Reginaldo de Souza. Partidos Políticos brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária. Criciúma: Ed. Unesc, 2010. p. 133.

⁵ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 359

⁶ STF. ADI 5.311/DF. Rel. Min. Cármem Lúcia. DJe 021, 04.02.2016.

Observa-se, assim, que o art. 1º da EC 97/2017, na parte em que propicia aos partidos políticos a livre regulação da duração de seus órgãos provisórios, viola o direito fundamental à participação política dos cidadãos por possibilitar a concentração de poderes no diretório nacional, o que, não raro, leva à utilização estratégica da legenda, na fórmula comumente denominada de "partidos de aluguel".

Reitere-se que a condição de pessoa jurídica de direito privado dos partidos políticos e a autonomia partidária são conquistas democráticas importantes, já que protegem o regime de representação política de qualquer dirigismo estatal que ameace a liberdade de associação e pensamento. A autonomia, porém, não significa soberania. A organização do partido está submetida a parâmetros decorrentes de opções essenciais do poder constituinte originário, que se sobrepõem à vontade dos poderes constituídos, inclusive à do constituinte de reforma. A organização e funcionamento dos partidos políticos devem assegurar o direito fundamental dos indivíduos de representação autêntica (CF/88, art. 17, *caput*). A democracia intrapartidária fortalece os partidos políticos ao obstar gestões internas opacas e eternizadas pelo monopólio decisório; daí não poder ser preterida.

Conforme aponta o Min. Celso de Mello no Mandado de Segurança 26.603/DF, em que se discutiu a fidelidade do parlamentar em relação ao partido político que o fez candidato,

"A Constituição da República, ao delinear os mecanismos de atuação do regime democrático e ao proclamar os postulados básicos concernentes às instituições partidárias, consagrou, em seu texto, o próprio estatuto jurídico dos partidos políticos, definindo princípios, que, revestidos de estatura jurídica incontrastável, fixam diretrizes normativas e instituem valores condicionantes da organização e funcionamento das agremiações partidárias. Precedentes.

A normação constitucional dos partidos políticos – que concorrem para a formação da vontade política do povo – tem por objetivo regular e disciplinar, em seus aspectos gerais, não só o processo de institucionalização desses corpos intermediários, como também assegurar o acesso dos cidadãos ao exercício do poder estatal, na medida em que pertence às agremiações partidárias – e somente a estas – o monopólio das candidaturas aos cargos eletivos".⁷

Recorde-se que a conexão entre os direitos fundamentais e os partidos políticos, ademais de ser expressamente assegurada no *caput* do art. 17 da Constituição, é uma ligação obrigatória, fruto da própria lógica do constitucionalismo moderno, na qual a soberania popular (operacionalizada também pelos partidos políticos) e os direitos fundamentais estão em uma relação de cooriginariedade⁸. Partidos políticos organizados de forma democrática são,

⁷ STF. Mandado de Segurança 26.603/DF. Rel. Min. Celso de Mello. DJ 241, 19 dez. 2008.

⁸ HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. Tradução: Flávio Beno

portanto, um imperativo constitucional que se sobrepõe até mesmo ao poder constituinte de reforma.

CONCLUSÃO

Todas essas considerações confluem para que se tenha como opção contrária aos limites materiais do poder de reforma, a disposição da Emenda à Constituição nº 97/2017 que assegura aos partidos políticos autonomia plena para estabelecer regras sobre a duração de seus órgãos provisórios. A norma, porém, ficará ajustada às cláusulas pétreas indicadas se a ela for dada interpretação conforme aos princípios intangíveis da Constituição de 1988 – desde, portanto, que se entenda que essa autonomia não é plena, mas, como antevisto pelo Tribunal Superior Eleitoral, deve ser estipulada pelos partidos segundo critério razoável, observando-se um limite temporal máximo de 120 dias, que, ademais, há de prevalecer, no silêncio do estatuto do partido.

PEDIDO CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para concessão de medida cautelar, sem intimação da parte contrária.

O sinal do bom direito (*fumus boni iuris*) caracteriza-se por todos os argumentos expostos nesta petição e pelos precedentes do Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Já o perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre de que, enquanto não for suspensa a eficácia do artigo 1º da Emenda Constitucional 97, de 4 de outubro de 2017, que altera § 1º do art. 17 da Constituição Federal de 1988, na parte em que assegura aos partidos políticos autonomia para estabelecer duração de seus órgãos provisórios, os partidos políticos ficarão livres para perpetuar práticas anti-democráticas – o que se revela tanto mais danoso em ano eleitoral, como é o de 2018, que se aproxima.

Pede-se, portanto, a concessão de medida cautelar, até por decisão monocrática do eminente relator, *ad referendum* do plenário, a fim de se estabelecer que o art. 1º da Emenda Constitucional 97, de 4 de outubro de 2017, que altera § 1º do art. 17 da Constituição Federal de 1988, deve ser entendido como a permitir que os partidos políticos possam estipular o

tempo de validade dos diretórios provisórios segundo critério razoável, observando-se um limite temporal máximo de 120 dias, que, ademais, há de prevalecer, no silêncio do estatuto do partido.

PEDIDO FINAL

Requer, afinal, que, vencidos os trâmites da ação direta, seja estabelecida a interpretação conforme indicada no pedido da cautelar, com juízo de procedência do pleito.

Brasília (DF), 27 de dezembro de 2017.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República