



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

**ACÓRDÃO**

**REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO Nº 1417-96.2011.6.00.0000 –  
CLASSE 41 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL**

**Relator originário:** Ministro Herman Benjamin  
**Redator para o acórdão:** Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto  
**Requerente:** Partido Social Democrático (PSD) – Nacional  
**Advogados:** Thiago Fernandes Boverio – OAB: 22432/DF e outros  
**Impugnante:** Lúcio Quadros Vieira Lima  
**Advogados:** Jayme Vieira Lima Filho – OAB: 20838/BA e outro  
**Impugnante:** Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – Nacional  
**Advogado:** Luiz Gustavo Pereira da Cunha – OAB: 137677/RJ  
**Impugnante:** Partido dos Servidores Públicos e dos Trabalhadores da  
Iniciativa Privada do Brasil (PSPB)  
**Advogado:** Manuel de Oliveira – OAB: 10715/GO  
**Impugnante:** Democratas (DEM) – Nacional  
**Advogados:** Fabrício Juliano Mendes Medeiros – OAB: 27581/DF e outros

REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. ESTATUTO. ALTERAÇÃO. ANOTAÇÃO. REQUERIMENTO. ART. 10 DA LEI Nº 9.096/95. PARTE UM: COMISSÕES PROVISÓRIAS. VIGÊNCIA. PRAZO ELASTECIDO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017. PARÁGRAFO 1º DO ART. 17 DA CF. NOVA REDAÇÃO. AUTONOMIA PARTIDÁRIA. *CAPUT*. RESGUARDO DO REGIME DEMOCRÁTICO. PREVISÃO EXPRESSA. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. CONDIÇÃO SUBORDINANTE SOBRE PARÁGRAFOS. LEITURA FRAGMENTADA DO TEXTO. IMPOSSIBILIDADE. SEARA ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE ÓBICE AO EMPREGO DAS TÉCNICAS DE HERMENÊUTICA QUE NÃO RESULTAM EM INVALIDAÇÃO DA NORMA. AUTONOMIA PARTIDÁRIA ABSOLUTA. INEXISTÊNCIA. ORGANIZAÇÃO INTERNA. REGIME DEMOCRÁTICO. DEVER DE SUJEIÇÃO. DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA CONSAGRADAS. RESOLUÇÃO-TSE Nº 23.465/2015. HIGIDEZ RECONHECIDA. ÓRGÃOS PROVISÓRIOS. VALIDADE. 120 (CENTO E VINTE) DIAS OU PRAZO RAZOÁVEL DIVERSO. DESCUMPRIMENTO. REITERAÇÃO. PARTE DOIS: ÓRGÃOS PARTIDÁRIOS PROVISÓRIOS. SUBSTITUIÇÃO, ALTERAÇÃO E EXTINÇÃO. INTERESSE PARTIDÁRIO.

PECULIARIDADES POLÍTICAS E PARTIDÁRIAS DE CADA LOCALIDADE. BALIZAS QUE NÃO EXIMEM O PARTIDO DE OBSERVAR, NO QUE APLICÁVEL, OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS FILIADOS. HORIZONTALIDADE. RECONHECIMENTO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. INCIDÊNCIA NO TRATO COM OS ÓRGÃOS DE HIERARQUIA INFERIOR (SOBRETUDO PROVISÓRIOS). PRECEDENTES DO TSE. AUSÊNCIA DE GARANTIAS MÍNIMAS NO TEXTO ORA SUBMETIDO À ANOTAÇÃO. ADEQUAÇÃO. IMPRESCINDIBILIDADE. PARTE TRÊS: AJUSTES PONTUAIS DO TEXTO. POSSIBILIDADE. CONCLUSÃO: INDEFERIMENTO. ANOTAÇÃO. ARTS. 41 E 42. DEFERIMENTO. ANOTAÇÃO. ARTS. 14, 38, 39, 40, 43, 59 E 72. PROVIDÊNCIAS.

#### O caso

1. Na espécie, com base na EC nº 97/2017, que deu nova redação ao § 1º do art. 17 da CF, o PSD apresentou, para anotação neste Tribunal, alteração estatutária aprovada na sua convenção nacional.
2. Na sessão de 19.10.2017, o então relator, Ministro Herman Benjamin, votou pelo deferimento do pedido, tal como formulado, por entender que “a análise das alterações estatutárias da agremiação revelou que a única irregularidade consistia no prazo indeterminado de vigência das comissões provisórias”, óbice que teria sido afastado pela superveniência da EC nº 97, de 4.10.2017, com vigência em 5.10.2017, que deu nova redação ao § 1º do artigo 17 da CF, assegurando “aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios”.

#### Natureza do feito

3. O pedido de anotação de alteração estatutária deflagra a competência administrativa desta Corte e, por conseguinte, dá azo a processo no âmbito do qual não se mostra crível a resolução de incidentes de inconstitucionalidade (Precedente do TSE: RPP nº 153-05/DF, de minha relatoria, *DJe* de 16.5.2016).
4. Constitui impropriedade a leitura fragmentada e desconectada do texto constitucional, sobretudo de preceito secundário (parágrafo) em relação à sua norma primária (*caput*), dada a sua condição de subordinação. Nas palavras do eminente Ministro Eros Grau, em judicioso voto, “não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços. A interpretação do direito é interpretação do direito, não de textos isolados, desprendidos do direito.

Não se interpreta textos de direito, isoladamente, mas sim o direito – a Constituição – no seu todo” (STF, ADI nº 3685/DF, DJ de 22.3.2006).

5. A natureza administrativa do feito não afasta, portanto, o emprego das técnicas de hermenêutica.

#### Órgão provisório: vigência

6. Não obstante a redação conferida pela EC nº 97/2017 ao § 1º do art. 17 da CF, naquilo que assegura a autonomia dos partidos políticos para estabelecer a duração de seus órgãos provisórios, tem-se que a liberdade conferida não é absoluta, dada a previsão expressa do *caput* no sentido de que as agremiações partidárias devem resguardar o regime democrático.

7. O TSE, alicerçado na sua competência regulamentar, editou a Resolução nº 23.465/2015, a qual prevê, em seu artigo 39, que “as anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 120 (cento e vinte) dias, salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo razoável diverso”.

8. Ao analisar o PA n. 750-72/DF, no qual aprovada essa resolução, esta Corte Superior destacou que “não há como se conceber que em uma democracia os principais atores da representação popular não sejam, igualmente, democráticos. Este, inclusive, é o comando 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 e os direitos fundamentais da pessoa humana’” (Relator o Min. Henrique Neves).

9. Por repousar precisamente no *caput* do art. 17 da Constituição Federal, a Res.-TSE nº 23.465/2015 mantém sua higidez, não comportando leitura distinta daquela já adotada neste Tribunal Superior.

10. A alteração estatutária proposta, além de não satisfazer anterior determinação desta Corte, ofende a regulamentação contida na citada resolução, pois prevê que a vigência do órgão provisório apenas não poderá ultrapassar a data final de validade do diretório definitivo correspondente, sendo, ademais, passível de prorrogação. É o que se extrai dos §§ 3º e 4º do art. 42 do estatuto, na redação submetida.

#### Órgão provisório: substituição, alteração e extinção – requisitos constitucionais

11. No julgamento do MS nº 0601453-16, de relatoria do eminente Ministro Luiz Fux, sessão de 29.9.2016, o

Tribunal Superior Eleitoral, ao analisar a legalidade de ato de destituição de comissão provisória pelo órgão central do partido, estabeleceu importante baliza, em tudo aplicável aos estatutos partidários em geral, consubstanciada na vinculação das legendas partidárias aos direitos fundamentais, inclusive em razão da eficácia horizontal desses postulados, com aplicação plena e imediata, havendo que se estabelecer, no trato com os órgãos de hierarquia inferior, roteiros seguros para o exercício do contraditório e da ampla defesa, em homenagem ao princípio do devido processo legal.

12. A redação proposta nos §§ 1º e 2º do art. 42 do estatuto do partido requerente exprime lacunoso campo interpretativo, ao estabelecer, genericamente, que a substituição, alteração e extinção dos órgãos provisórios atenderá unicamente o interesse partidário, consideradas as peculiaridades políticas e partidárias de cada localidade, sem, contudo, salvaguardar instrumentos democráticos mínimos que materializem a garantia do exercício do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da CF), especialmente quando em curso conflitos internos.

13. De igual forma, a alteração proposta no art. 41 do estatuto, especialmente no inc. III, por fazer remissão à constituição de novas comissões provisórias em decorrência da adoção de decisão sumária de intervenção no órgão provisório anterior.

#### Conclusão

14. Pedido de anotação indeferido no que toca aos arts. 41 e 42 do estatuto, e deferido quanto aos demais, com adoção de providências, nos termos do voto e com encaminhamento de sugestão ao MPE.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em indeferir o pedido quanto aos artigos 41 e 42 e deferir no tocante aos demais, bem como determinar o encaminhamento de sugestão ao Ministério Público Eleitoral, nos termos do voto do Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.

Brasília, 20 de fevereiro de 2018.

  
MINISTRO TARCÍSIO VIEIRA DE CARVALHO NETO – RELATOR

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Senhor Presidente, o Diretório Nacional do Partido Social Democrático (PSD) requereu, com fundamento no art. 10 da Lei nº 9.096, de 1995, o registro das alterações estatutárias, considerando as deliberações aprovadas pela convenção nacional realizada em 16 de dezembro de 2016 (fls. 2.493-2.496).

Esclareço que os autos foram redistribuídos à relatoria do Corregedor-Geral por ocasião do registro do PSD, em 2011, em razão de prevenção gerada pela análise das matérias constantes da Petição 2354-71/DF e da Representação 1356-41/DF, conexas com o processo de formação do Partido.

Destaca-se que esta Corte Superior, na sessão de julgamento de 7.6.2016, por unanimidade, deferira o pedido de alteração do estatuto do PSD, conquanto determinasse adequações para o fim de fixar prazo razoável ao mandato dos membros de suas comissões provisórias, nos termos das novas redações dos arts. 39 e 61 da Res.-TSE nº 23.465, de 2015.

A Procuradoria-Geral Eleitoral manifestou-se pelo deferimento parcial do pedido, bem como pela intimação do partido para que amolde o seu estatuto às disposições da Res.-TSE nº 23.465, de 2015.

Entendeu o *Parquet* que a agremiação ainda não promovera a alteração do § 2º do art. 15 do seu estatuto, relativo ao prazo indeterminado de vigência dos órgãos provisórios, conforme definido por este Tribunal na referida sessão de julgamento de 7.6.2016.

Para o Ministério Público Eleitoral, o acréscimo dos parágrafos 4º e 5º ao art. 42 possibilitou a prorrogação do período de vigência dos órgãos provisórios, mas sem estabelecer a necessidade de requerimento ao Presidente do Tribunal Eleitoral correspondente, em afronta ao art. 39, § 1º, da Res.-TSE nº 23.465, de 2015.

É o relatório.



**VOTO (vencido)**

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN (relator): Senhor Presidente, o PSD requereu a alteração de seu estatuto, instruindo o pedido com certidão emitida pelo Cartório do 2º Ofício de Brasília (fl. 2.414), exemplar do *Diário Oficial da União* com a publicação do estatuto alterado (fl. 2.497) e cópia da ata da convenção (fls. 2.493-2.496).

Publicado edital no *Diário da Justiça Eletrônico (DJe)* em 28.3.2017, para ciência aos interessados (fl. 2.508), de acordo com o art. 27 da Res.-TSE nº 23.465, de 2015, não houve impugnação, consoante certidão de fl. 2.510.

O Estatuto da agremiação possibilita, no § 2º do art. 15, prazo indeterminado de vigência dos órgãos provisórios ao dispor que as Comissões Provisórias não possuem a prerrogativa de pleitear reeleição, visto que seus membros não possuem mandato, pois são nomeados conforme o interesse partidário e pelo prazo que for adequado ao partido.

Por sua vez, os parágrafos 4º e 5º acrescentados ao art. 42 do estatuto aduzem que, ao final do período de vigência dos órgãos provisórios e na hipótese de não ser possível renovação, alteração, promoção de ajustes ou, principalmente, realização de Convenção para eleição de Diretório definitivo, poderá ser prorrogada sua validade. Com isso, a informação à Justiça Eleitoral posteriormente à data da constituição, substituição, prorrogação ou alteração não inviabilizaria a atuação dos órgãos provisórios e nem mesmo macularia suas deliberações.

Todavia, com a edição da Emenda Constitucional nº 97, de 4.10.2017, com vigência em 5.10.2017, dando nova redação ao § 1º do art. 17, assegurou-se aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios, nos termos seguintes:

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:

(...)

**§ 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.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)**

(Sem grifo no original)

A análise das alterações estatutárias da agremiação revelou que a única irregularidade consistia no prazo indeterminado de vigência das comissões provisórias.

Desta forma, considerado o teor do § 1º do art. 17, com redação dada pela EC nº 97, de 4.10.2017, defiro o pedido de registro das alterações estatutárias do PSD.

É como voto.

#### **PEDIDO DE VISTA**

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO  
NETO: Senhor Presidente, peço vista dos autos.



**EXTRATO DA ATA**

RPP nº 1417-96.2011.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Herman Benjamin. Requerente: Partido Social Democrático (PSD) – Nacional (Advogados: Thiago Fernandes Boverio – OAB: 22432/DF e outros). Impugnante: Lúcio Quadros Vieira Lima (Advogados: Jayme Vieira Lima Filho – OAB: 20838/BA e outro). Impugnante: Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – Nacional (Advogado: Luiz Gustavo Pereira da Cunha – OAB: 137677/RJ). Impugnante: Partido dos Servidores Públicos e dos Trabalhadores da Iniciativa Privada do Brasil (PSPB) (Advogado: Manuel de Oliveira – OAB: 10715/GO). Impugnante: Democratas (DEM) – Nacional (Advogados: Fabrício Juliano Mendes Medeiros – OAB: 27581/DF e outros).

Decisão: Após o voto do relator, deferindo o pedido de anotação de alteração estatutária, antecipou o pedido de vista o Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes a Ministra Rosa Weber, os Ministros Luiz Fux, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 19.10.2017.





**VOTO-VISTA**

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Senhor Presidente, o Partido Social Democrático (PSD) – Nacional, cujo registro foi deferido nos presentes autos (RPP nº 1417-96), protocolizou, em 16.3.2016, pedido de anotação de alteração estatutária, conforme petição de fls. 2.364-2.388, relatada, à época, pela eminente Ministra Maria Thereza de Assis Moura.

Naquela oportunidade, a Procuradoria-Geral Eleitoral, em parecer de fls. 2.439-2.441, opinou pela necessidade de adequação do texto apresentado à Res.-TSE nº 23.465/2015, especificamente no que toca à validade das comissões provisórias, em razão da seguinte redação contida no art. 15, § 2º, daquele estatuto: *“as Comissões Provisórias não possuem prerrogativa de pleitear reeleição por seus membros não possuírem mandato, pois estes serão nomeados conforme o interesse partidário e pelo prazo que for adequado ao partido”*.

Na sessão de 7.6.2016, o Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, acolhendo o posicionamento defendido pela PGE, deferiu o pedido, porém com expressa determinação ao requerente para que promovesse a adequação de seu estatuto, a fim de fixar prazo razoável para o exercício do mandato dos membros de suas comissões provisórias, nos termos da nova redação dos arts. 39 e 61 da referida Res.-TSE nº 23.465/2015, *in verbis*:

**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.** (Redação dada pela Resolução nº 23.471/2016) (Grifei)

§ 1º Em situações excepcionais e devidamente justificadas, o partido político pode requerer ao Presidente do Tribunal Eleitoral competente a prorrogação do prazo de validade previsto neste artigo, pelo período necessário à realização da convenção para escolha dos novos dirigentes.

§ 2º A prorrogação do prazo de validade dos órgãos provisórios não desobriga o partido de adotar, com a urgência necessária, as medidas cabíveis para a observância do regime democrático a que

está obrigado nos termos dos arts. 1º, 2º e 48, parágrafo único, desta resolução.

[...]

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. (Redação dada Resolução nº 23.511/2017)

Eis a ementa do acórdão então proferido (fl. 2450 – grifos nossos):

REQUERIMENTO. PARTIDO POLÍTICO. ALTERAÇÃO. ESTATUTO. ANOTAÇÃO. PRAZO INDETERMINADO DOS MANDATOS DOS MEMBROS DAS COMISSÕES PROVISÓRIAS. ART. 61 DA RES.-TSE Nº 23.465, DE 2015, ACRESCIDO PELO ART. 2º DA RES.-TSE Nº 23.471, DE 2016. DEFERIMENTO. DETERMINAÇÃO. ADEQUAÇÃO.

1. Não viola a autonomia partidária o exame jurisdicional do cumprimento das normas constitucionais e legais e das instruções editadas por esta Corte no exercício de seu poder interpretativo e regulamentar.

2. Atendidos os requisitos da Res.-TSE nº 23.465, de 2015, defere-se o pedido de anotação das alterações, com ressalva quanto ao ajuste de redação do § 2º do art. 15 do estatuto.

3. **Determinação ao requerente para que promova oportunamente as adequações do Estatuto à Res.-TSE nº 23.465, de 2015, a fim de contemplar prazo razoável de duração das comissões provisórias, observado o disposto no art. 61 da Res.-TSE nº 23.471, de 3 de março de 2016.**

Publicado esse julgado no *DJe* de 9.8.2016 (certidão de fl. 2.457), não houve manifestação do partido requerente (fl. 2.458), e os autos foram remetidos ao arquivo central em 10.11.2016 (termo de remessa à fl. 2.461).

Posteriormente, por petição protocolizada em 24.3.2017 (fls. 2.463-2.465), o Partido Social Democrático (PSD) requereu a anotação de nova alteração estatutária, considerado o que aprovado na sua convenção nacional, com especial destaque para o artigo 42 e parágrafos, assim redigidos:

Art. 42. A Comissão Provisória se equivale a Diretório e a Executiva, com as mesmas atribuições e competências, inclusive aquelas assinaladas no ato de designação.



§ 1º Os órgãos provisórios poderão ser constituídos, substituídos, prorrogados, alterados ou extintos conforme o interesse partidário, para que seja assegurada autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, conforme definido no § 1º do art. 17 da Constituição Federal, sendo que deverão ser consideradas as demais disposições estatutárias, a legislação e as regras de regência.

§ 2º Para a constituição, substituição, prorrogação, alteração ou extinção dos órgãos provisórios deverão ser consideradas as peculiaridades políticas e partidárias de cada localidade.

§ 3º Independentemente da data de sua constituição, e caso não haja conflito com as disposições normativas, a vigência dos órgãos provisórios não poderá ultrapassar a data final de validade dos diretórios definitivos correspondentes.

§ 4º Ao final do período de vigência dos órgãos provisórios, e na hipótese de não ser possível a sua renovação, alteração, ajustes ou, principalmente, for impossibilitada a realização de convenção para eleição de diretório definitivo, poderá ser prorrogada a sua vigência.

§ 5º A informação à Justiça Eleitoral posterior a data da constituição, substituição, prorrogação ou alteração não inviabiliza a atuação dos órgãos provisórios e nem mesmo macula suas deliberações. (Fis. 2.475-2.476, grifos nossos)

Também foram propostas outras alterações, por meio da mesma petição, estas direcionadas aos artigos 14, 38, 39, 40, 41, 43, 59 e 72.

Esse novo pedido foi relatado pelo e. Ministro Herman Benjamin, a quem os autos foram redistribuídos, nos termos do art. 16, § 7º, do RITSE, em razão do término do biênio da e. Ministra Maria Thereza de Assis Moura.

Sobre o atual pleito, a Procuradoria-Geral Eleitoral voltou a opinar no sentido de que *“os estatutos dos partidos políticos não podem conter disposição que fomente a vigência dos órgãos provisórios em período superior a 120 dias, devendo ser privilegiado o regime democrático”* (fl. 2.512).

Esse parecer foi ofertado em 6.6.2017 (fl. 2.515).

Na sessão de 19.10.2017, o relator submeteu o feito a julgamento. Sua Excelência, em alentada análise, votou pelo deferimento do pedido, tal como formulado, por entender que *“a análise das alterações estatutárias da agremiação revelou que a única irregularidade consistia no prazo indeterminado de vigência das comissões provisórias”*, óbice que teria sido afastado pela superveniência da EC n. 97, de 4.10.2017, com vigência em

5.10.2017, que deu nova redação ao § 1º do artigo 17 da CF, assegurando “aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios”.

Veja-se a ementa do voto do e. Ministro Herman Benjamin:

REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. PSD. ESTATUTO. ALTERAÇÃO. REGISTRO. PRAZO INDETERMINADO DOS MANDATOS DOS MEMBROS DAS COMISSÕES PROVISÓRIAS. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97. ART. 17, § 1º. VIGÊNCIA EM 5.10.2017. DEFERIMENTO.

1. Autos recebidos na CGE em 8.6.2017.

#### HISTÓRICO DA DEMANDA

2. O Diretório Nacional do Partido Social Democrático (PSD) requereu, com fundamento no art. 10 da Lei nº 9.096, de 1995, o registro das alterações estatutárias, considerando as deliberações aprovadas pela convenção nacional realizada em 16 de dezembro de 2016.

#### EXAME DOS AUTOS

3. A análise das alterações estatutárias da agremiação revelou que a única irregularidade consistia no prazo indeterminado de vigência das comissões provisórias.

4. A edição da EC nº 97, publicada em 5.10.2017, dando nova redação ao § 1º do art. 17, assegurou aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios.

#### CONCLUSÃO

5. Registro da alteração estatutária do PSD deferido.

Na sequência, antecipei pedido de vista para melhor reflexão. Nesta data, restituo os autos, para prosseguimento de julgamento.

É o relatório.

Não sem antes louvar o voto do Ministro Herman Benjamin, cuja passagem por este colegiado muito contribuiu para o aperfeiçoamento da Justiça Eleitoral, seja na condição de membro ou na de Corregedor-Geral, adianto que abrirei divergência, rogando respeitosa vênias a Sua Excelência.

Conforme descrito – e anoto, de antemão, que incorporei ao relatório a cronologia havida desde o pedido anterior ao que ora se analisa, visando a uma melhor compreensão do tema –, o ponto central está na vinda à

baila da Emenda Constitucional nº 97, publicada em 5.10.2017, que conferiu ao § 1º do art. 17 da Constituição da República nova redação, *in verbis*:

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:

[...]

**§ 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. (Grifos nossos)**

Na leitura do nobre relator, a modificação do texto constitucional, nos termos do que ora transcrito, assegurou aos partidos políticos plena autonomia para estabelecer a vigência dos seus órgãos provisórios, segundo critérios próprios e não passíveis de controle no âmbito externo, razão pela qual votou pelo deferimento do pedido de anotação da alteração estatutária do PSD.

Pois bem. Preliminarmente, esclareço, para simples registro, que os debates havidos no Congresso Nacional, e que fomentaram a citada emenda constitucional, giraram em torno da vedação de coligações nas eleições proporcionais e do estabelecimento de regras sobre o acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda no rádio e na televisão. É o que consta, inclusive, do próprio ementário do texto promulgado. Não se tinha, naquele horizonte, ao menos de maneira explícita, discussão posta acerca da duração dos órgãos provisórios, não obstante a redação final dada ao § 1º do artigo 17 da Constituição Federal.

Anoto, ainda, que a Procuradoria-Geral da República ajuizou, em 27.12.2017, ação direta de inconstitucionalidade, autuada sob o número 5875, em face da referida emenda constitucional, na qual impugnou a autonomia plena dos partidos políticos para estabelecer regras sobre a

duração de seus órgãos provisórios. A matéria está sob a relatoria do eminente Ministro Luiz Fux.

Na referida ação, foram requisitadas informações aos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente, em 30.1.2018, por meio dos Ofícios nºs 1.200/2018 e 1.201/2018, por determinação da Ministra Presidente, tendo em vista o período de recesso e a Lei nº 9.868/99, sendo esta a última movimentação processual disponível no sítio do STF.

Essa iniciativa, por parte da PGR, revela-se, a meu ver, salutar, sobretudo porque a matéria é de interesse de todos os partidos políticos atualmente registrados e que somam impressionantes 35 (trinta e cinco) legendas, além daqueles cujos pedidos de anotação definitiva tramitam no TSE ou que, ao menos, já obtiveram o registro civil e solicitaram a senha de acesso ao Sistema de Apoiamento a Partidos em Formação (SAPF), perfazendo, este último grupo, um total de 73 (setenta e três) siglas em processo de criação<sup>1</sup>.

É também oportuna porque, na esteira da jurisprudência dominante no Tribunal Superior Eleitoral, o pedido de registro partidário – e de anotação estatutária (caso dos autos) – deflagra a competência administrativa da Justiça Eleitoral e, por conseguinte, dá azo a processo administrativo no âmbito do qual não se mostra crível a resolução de incidentes de inconstitucionalidade (RPP nº 153-05/DF, de minha relatoria, *DJe* de 16.5.2016).

Logo, sob o ângulo da constitucionalidade ou da inconstitucionalidade, solução adequada e definitiva advirá, em controle concentrado, do pronunciamento do Supremo Tribunal Federal.

Todavia, considero ser necessário, no presente feito, adotar uma interpretação “topográfica” do aludido § 1º com o preceito contido no *caput* do artigo 17 da Constituição Federal, dada a sua condição de subordinação. A posição de um comando legal (ou constitucional) permite ao intérprete compreender a abrangência que o legislador (ou constituinte) quis

<sup>1</sup> <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Janeiro/brasil-tem-73-partidos-em-processo-de-formacao>

lhe dar, sem prejuízo, por óbvio, das técnicas consagradas de hermenêutica jurídica.

Não se cogita, portanto, de eventual invalidação da norma, a qual, especialmente na esfera administrativa, goza de presunção de constitucionalidade, mas de examiná-la por inteiro, evitando-se a leitura fragmentada e desconectada do texto. Nesse sentido, aliás, rememora-se, por oportuno, o voto-vista proferido pelo eminente Ministro Eros Grau, no julgamento da ADI nº 3685/DF, DJ de 22.3.2006, quando Sua Excelência pontuou, com a autoridade que lhe é própria, **“não se interpreta[r] a Constituição em tiras, aos pedaços”**. Afinal, segundo acentuou na sequência, *“a interpretação do direito é interpretação do direito, não de textos isolados, desprendidos do direito. Não se interpreta textos de direito, isoladamente, mas sim o direito – a Constituição – no seu todo”* (grifos nossos).

Na espécie, extrai-se do *caput* do artigo 17 da CF, como valor de maior hierarquia, apto a irradiar seu conteúdo sobre os incisos e parágrafos, o resguardo do regime democrático, a ser observado pelos partidos políticos.

Com efeito, tal como leciona José Afonso da Silva, há condicionamentos à liberdade partidária defluentes do referido *caput*. Veja-se<sup>2</sup>:

Não é, porém, absoluta a liberdade partidária. Fica ela condicionada a vários princípios que confluem, em essência, para seu compromisso com o regime democrático no sentido posto pela Constituição. É isso que significa sua obrigação de resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

E não poderia ser diferente, pois os partidos políticos, na conformação do direito pátrio vigente, foram concebidos (e consagrados) como instrumentos formais e materiais para o legítimo exercício do poder político.

Com esse norte, concluiu, em arremate, o emérito Professor<sup>3</sup>:

**[...] A ideia que sai do texto constitucional é a de que os partidos não que se organizar e funcionar em harmonia com o regime democrático e que sua estrutura interna também fica sujeita ao**

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário à Constituição*. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 239.

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. *op. cit.*, p. 240.

**mesmo princípio.** A autonomia é conferida na suposição de que cada partido busque, de acordo com suas concepções, realizar uma estrutura interna democrática. Seria incompreensível que uma instituição resguardasse o regime democrático sem internamente não observasse o mesmo regime.

Idêntico posicionamento pode ser extraído das lições de Canotilho<sup>4</sup>:

A organização interna dos partidos políticos deve obedecer, à semelhança de outras organizações sociais constitucionalmente relevantes [...] às regras básicas inerentes ao princípio democrático. Deu-se, assim, guarida, à ideia, defendida por alguns autores de que a democracia dos partidos postula a democracia nos partidos. A democracia interna pressupõe, entre outras exigências, a proibição do princípio do chefe (*Führerprinzip*), a exigência da formação da vontade a partir das bases, o direito dos membros do partido a actuação efectiva dentro do partido, o direito à liberdade de expressão, o direito à oposição, o direito à igualdade de tratamento de todos os membros.

Calha citar, ainda, o constitucionalista Uadi Lâmmego Bulos<sup>5</sup>, que, ao comentar o artigo 17, § 1º, da Constituição Federal, observou, com pertinência, que os partidos políticos, no exercício da sua autonomia,

[...] podem prescrever em seus respectivos estatutos as normas que lhes aprouver, observadas as prescrições constitucionais e o bom senso. A justificativa para tal realidade é a seguinte: presume-se que o processo de elaboração dos estatutos político-partidários segue os ditames do regime democrático, com todas as consequências que daí decorrem. **Desse modo, seria sobremodo ilógico e aviltante uma dada agremiação partidária erigir estatutos sem lastro no pórtico da democracia, desatendo-lhe nas suas atividades internas.** (Grifos nossos)

E o Professor Orides Mezzaroba<sup>6</sup>, ao registrar que a *“característica marcante da Democracia intrapartidária está na formação da vontade do Partido. Ela deve ser tomada em verticalidade ascendente, jamais o inverso”*.

Foi justamente a partir dessa concepção e organização de ideias que o Tribunal Superior Eleitoral, com base na sua competência

<sup>4</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. 2ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2003, p. 3187.

<sup>5</sup> BULOS, Uadi Lâmmego. *Constituição Federal Anotada*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 445.

<sup>6</sup> MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 182.



regulamentar, editou a Resolução nº 23.465/2015, cujo artigo 39 previa que “as anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 120 (cento e vinte) dias”.

Posteriormente, para fins de aperfeiçoamento, foi editada a Res.-TSE nº 23.471/2016, com o seguinte complemento textual à regra do citado art. 39: “salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo razoável diverso”.

E, mais à frente, a Res.-TSE nº 23.511/2017, que conferiu a seguinte redação ao art. 61 daquele normativo: “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”.

Sobre esse ponto, vale transcrever substancial excerto do voto proferido pelo relator do Processo Administrativo nº 750-72/DF, no qual aprovada a Res.-TSE nº 23.465/2015, eminente Ministro Henrique Neves da Silva:

[...] a Lei n. 9.096/95 estabelece a necessidade de os partidos políticos constituírem órgãos definitivos desde o momento de sua criação (art. 8º, § 3º), contemplando, também, que os estatutos partidários devem conter normas específicas sobre a eleição dos membros dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional (art. 15, IV).

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”.**

Assim, a perpetuação de órgãos partidários provisórios, normalmente compostos por pessoas que não são eleitas, mas sim

indicadas, contraria a Constituição da República e a Lei nº 9.096/95. (Grifei)

Como se vê, a essência da Res.-TSE nº 23.465/2015, com suas posteriores alterações, repousa precisamente no *caput* do art. 17 da CF, o qual, dada a sua condição subordinante sobre os seus parágrafos, não comporta, a meu juízo, compreensão distinta daquela já adotada no âmbito deste Tribunal.

Ao assegurar autonomia na definição da estrutura interna dos partidos, bem como no que concerne à duração de seus órgãos provisórios, o Congresso Nacional, no exercício do poder constituinte reformador, manteve inalterado o preceito maior, atinente ao resguardo do regime democrático, do que se pode concluir, a partir da interpretação sistemática (e “topográfica”), que, por não ser absoluta, essa liberdade há de ser exercida com moderação, sem perder de vista o critério da razoabilidade, conforme previsto na resolução.

Daí por que entendo que o artigo 39 da Res.-TSE nº 23.465/2015 permanece hígido, a produzir efeitos com respaldo no próprio texto constitucional.

É esse raciocínio que me leva, com renovadas vênias, a dissentir do voto proferido pelo e. Ministro Herman Benjamin, então relator do feito.

Muito embora o PSD tenha feito constar do § 3º<sup>7</sup> do artigo 42 do seu estatuto que a vigência do órgão provisório não poderá ultrapassar a data final de validade dos diretórios definitivos correspondentes, tal premissa mantém, ainda assim, um prazo em muito superior ao parâmetro de 120 (cento e vinte) dias, adotado por este Tribunal Superior na citada Resolução nº 23.465/2015. E, de igual forma, buscou a agremiação, no parágrafo seguinte (§ 4º<sup>8</sup>), assegurar que, finda a validade do órgão provisório, poderá ser prorrogada a sua vigência.

---

<sup>7</sup> Art. 42. [...]

§ 3º Independentemente da data de sua constituição, e caso não haja conflito com as disposições normativas, a vigência dos órgãos provisórios não poderá ultrapassar a data final de validade dos diretórios definitivos correspondentes.

<sup>8</sup> Art. 42. [...]

§ 4º Ao final do período de vigência dos órgãos provisórios, e na hipótese de não ser possível a sua renovação, alteração, ajustes ou, principalmente, for impossibilitada a realização de convenção para eleição de diretório definitivo, poderá ser prorrogada a sua vigência.

Esses dispositivos estatutários, aliados ao *caput* do art. 42, o qual prevê que a constituição dos órgãos provisórios se dará na conformidade do interesse partidário, exprimem lacunoso campo interpretativo, que poderá resultar em designações, sobretudo na base, de dirigentes não eleitos, com sucessivas reconduções, em ofensa ao resguardo do regime democrático.

Aliás, conforme relatado, ao apreciar pedido de registro de alteração estatutária anterior ao que ora se analisa, formulado nos mesmos autos, o TSE, por unanimidade, deferiu a anotação, mas com expressa determinação para que fossem promovidas adequações no estatuto, a fim de fixar prazo razoável para a vigência dos mandatos nos órgãos provisórios. Essa providência, contudo, nunca foi adotada pelo PSD, o qual permaneceu inerte.

Essa omissão, de viés nefasto ao regime democrático, aponta, a meu ver, para a necessidade – **a qual se registra a título de sugestão** – de o Ministério Público Eleitoral, no exercício de suas atribuições constitucionais, proceder à leitura dos estatutos partidários em geral, para identificar eventuais distorções do texto vigente com os preceitos contidos na Constituição Federal, buscando o diálogo com esses atores, indispensáveis que são, no afã de estimular, preferencialmente no âmbito das convenções nacionais, a revisitação e adequação, pela sigla, dos seus regimentos internos em prazo razoável.

**Mas não é só.** Os §§ 1º<sup>9</sup> e 2º<sup>10</sup> do art. 42 do estatuto (bem como o art. 41, III, ao fazer remissão a decisão sumária<sup>11</sup>) revelam, ainda, outra impropriedade, relacionada com a ausência de garantia do devido processo legal, na hipótese de extinção do órgão provisório de menor hierarquia. Esse tema foi objeto de debates recentes no Tribunal Superior Eleitoral, tendo o colegiado se posicionado pela impossibilidade de

<sup>9</sup> Art. 42. [...]

§ 1º Os órgãos provisórios poderão ser constituídos, substituídos, prorrogados, alterados ou extintos conforme o interesse partidário, para que seja assegurada autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, conforme definido no § 1º do art. 17 da Constituição Federal, sendo que deverão ser consideradas as demais disposições estatutárias, a legislação e as regras de regência.

<sup>10</sup> Art. 42. [...]

§ 2º Para a constituição, substituição, prorrogação, alteração ou extinção dos órgãos provisórios deverão ser consideradas as peculiaridades políticas e partidárias de cada localidade.

<sup>11</sup> Art. 41. Será designada Comissão Provisória onde:

[...]

III – em face de decisão sumária ou deliberação tomada com base nos artigos 13, 21-A e/ou 80 deste Estatuto;

intervenções, destituições e/ou extinções abruptas, sem que fossem assegurados – ante divergências internas – o contraditório e o exercício do direito de ampla defesa. É o que se colhe, por exemplo, do Mandado de Segurança nº 0601453-16.2016.6.00.0000, relatado pelo eminente Ministro Luiz Fux, apreciado na sessão de 29.9.2016, no qual impugnado, justamente, ato de destituição de comissão provisória municipal pelo órgão central do partido, de nível nacional, inclusive com data retroativa.

Naquela assentada, esta Corte Superior fixou três premissas importantes, a saber: a) a competência da Justiça Eleitoral para apreciar as controvérsias internas dos partidos políticos, sempre que delas advierem reflexos no processo eleitoral, em prazo mais elastecido (art. 16 da CF); b) a possibilidade de sindicância judicial dos atos *interna corporis* que revelem potencial risco de ofensa ao regime democrático e aos interesses subjetivos; e c) a vinculação das entidades partidárias aos direitos fundamentais, inclusive em razão da eficácia horizontal desses postulados, com aplicação plena e imediata.

Quanto à primeira premissa, é suficiente registrar que, diversamente dos litígios envolvendo dois ou mais segmentos intrapartidários, nos quais o reflexo no processo eleitoral deve ser demonstrado para que se tenha fixada a competência desta Justiça especializada, no presente feito, que versa sobre anotação de alteração estatutária, a competência da Justiça Eleitoral é inconteste e decorre do disposto no artigo 10 da Lei nº 9.096/95<sup>12</sup>.

No que toca à segunda premissa, que trata da sindicância judicial dos atos *interna corporis* da grei partidária, destaco, por elucidativo, trecho do judicioso e aprofundado voto de Sua Excelência, o Ministro Luiz Fux, *in verbis*:

[...] em um Estado Democrático de Direito, como o é a República Federativa do Brasil (CRFB/88, art. 1º, *caput*), é paradoxal conceber a existência de campos que estejam blindados contra a revisão jurisdicional, adstritos tão somente à alçada exclusiva da respectiva grei partidária. Insulamento de tal monta é capaz de comprometer a própria higidez do processo político-eleitoral, e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas.

<sup>12</sup> Lei nº 9.096/95. Art. 10. As alterações programáticas ou estatutárias, após registradas no Ofício Civil competente, devem ser encaminhadas, para o mesmo fim, ao Tribunal Superior Eleitoral.

[...]

De fato, o postulado fundamental da autonomia partidária, insculpido no art. 17, §1º, da Lei Fundamental de 1988, é comando oponível, precipuamente, ao legislador, o qual não poderá, no exercício de mister constitucional, tolher o amplo espaço de conformação deliberativa, estruturante e normativa das agremiações. Trata-se, à evidência, de manto normativo protetor da ideologia partidária em face de ingerências estatais canhestras nesses domínios específicos (e.g., estrutura, organização e funcionamento interno). A autonomia partidária, assim, materializa a essência do constitucionalismo ao viabilizar a contenção do arbítrio estatal.

Todavia, não pode essa mesma autonomia legitimar os desmandos e abusos perpetrados no seio dessas entidades associativas, convolvando-se em espécie de instrumento sacrossanto e indevassável, capaz de repelir toda e qualquer atividade fiscalizatória jurisdicional. Em outras palavras, a autonomia partidária não pode ter – e não tem – o condão de blindar, em absoluto, o exame dos atos praticados por dada agremiação, notadamente quando, dessas condutas, advierem riscos potenciais ao processo político, com a possibilidade de impactarem, em alguma medida, a esfera subjetiva dos demais atores do prélio eleitoral.

Caso se constate essa ameaça latente, o assunto sub examine escapará à reserva estatutária (i.e., sobrepujará o caráter meramente doméstico) passando a autorizar a fiscalização jurisdicional. Em suma: **o partido, por intermédio de seu estatuto, pode muito, mas não pode tudo.** (Grifo no original)

Com efeito, nos termos do alentado e exauriente voto, a impermeabilidade absoluta dos atos *interna corporis* emanados dos partidos políticos resultaria em verdadeira autocracia intrapartidária. Em outras palavras, ainda que, em um primeiro momento, a escolha dos dirigentes, aqui em referência ao comando nacional, se dê por mecanismos revestidos de aparente democracia, verificar-se-ia, já no estágio seguinte, uma concentração de poder quase absoluta em uma única pessoa (ou pequeno grupo de pessoas), suprimindo-se, de forma inaceitável, a voz daqueles que estão na base.

E o que é mais grave: considerando-se que o exercício do poder político se legitima, no nosso sistema, pela atuação dos partidos, em última análise, o regime democrático estaria nas mãos de uma autocracia totalitária, refém, portanto, de legendas sem substrato eleitoral consistente, à deriva no mar revolto dos interesses ocultos, e por vezes inconfessáveis.

Nesse sentido converge a abalizada doutrina de Augusto Aras<sup>13</sup>, para quem a autonomia não se confunde com blindagem. Afirma o autor que a *“ditadura intrapartidária constitui desvio de conduta política intolerável, passível de fiscalização, controle e correção pela via judicial, com o exercício do direito de ação e a garantia da universalidade e livre acesso à jurisdição, a fim de preservar-se o regime político da democracia e a autenticidade do sistema representativo, garantido pela observância dos princípios da legalidade estrita e intrínseca, do devido processo legal e dos corolários do juiz natural, do contraditório e da ampla defesa”*.

E prossegue o ínclito doutrinador<sup>14</sup>, ao pontuar, embora sob o enfoque primário da fidelidade partidária, mas em tudo aproveitável, que:

[...] os órgãos de cúpula não podem restringir ou eliminar, sem uma justa causa, a conduta dos seus filiados em detrimento dos estatutos, do ideário programático e da ordem jurídica estabelecida pela Carta de 1988, sob pena de ser comprometido o fortalecimento da democracia representativa e intrapartidária, de modo a exigir a devida reparação e controle de legalidade intrínseca, mormente com a aferição da razoabilidade e proporcionalidade insita à cláusula do *due process of Law*.

[...]

Vulneram o regime democrático, por atentar contra a liberdade, as práticas totalitárias de dirigentes partidários que imponham atos e decisões caprichosas, unilaterais, desprovidas de motivação legítima, desarrazoadas e desproporcionais, ou que, por qualquer forma, ignorem, embaracem ou suprimam a vontade dos integrantes do colégio de filiados resultante dos debates das questões políticas e de interesse das respectivas comunidades em que atuam.

[...]

As condições e imposições abusivas das cúpulas partidárias se prestam a espúrias manipulações e suprimem a liberdade, a igualdade e a dignidade dos seus filiados, mantendo em situação precária e provisória a estrutura e a organização dos diretórios municipais, com o fito de ensejar a sumária intervenção, dissolução do diretório, a destituição de comissão executiva ou de alguns dos seus integrantes que resistirem às ordens dos “donos” da agremiação, emanadas formalmente dos seus órgãos tidos por “superiores”.

[...]

A Constituição Federal não autoriza os dirigentes partidários a promoverem arbitrárias intervenções, dissoluções e destituições e a forjarem maiorias deliberativas mediante a sonogação direta de

<sup>13</sup> ARAS, Augusto. *Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidárias*. 1 ed. São Paulo: Edipro, 2011, p. 41.

<sup>14</sup> ARAS, Augusto. *op. cit.*, p. 28-48.

informações aos filiados ou a omissão da devida e prévia publicidade que deve anteceder as reuniões e convenções, com o dia, hora, local, quórum de deliberação e pauta dos assuntos a serem debatidos e decididos.

Aliás, como bem ponderou a e. Ministra Cármen Lúcia, relatora, no Supremo Tribunal Federal, da ADI nº 5311/DF, em voto proferido na sessão de 30.9.2015, "*partido político é instrumento de representação, não de substituição do representado pelo representante. Logo, sem o representado e o compromisso com a representação o partido é uma alma à procura de um corpo*" (grifei).

Por fim, sobre a terceira premissa, acima referida, oportuno transcrever passagem, irretocável, do voto do e. Ministro Luiz Fux, ainda no MS nº 0601453-16, que trata da horizontalidade dos direitos fundamentais, *in verbis*:

O enfrentamento da discussão alusiva ao *Drittwirkung* ocorreu, de forma pioneira, no Recurso Extraordinário nº 201.819-8, julgado pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, em 2005. A controvérsia girava em torno da validade jurídico-constitucional da expulsão sumária (*i.e.*, sem a observância das garantias fundamentais inerentes ao devido processo legal) de um associado levada a efeito pela União Brasileira dos Compositores (UBC). Nas instâncias ordinárias, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro já tinha invalidado o ato de expulsão por contrariedade à garantia da ampla defesa.

Interposto o apelo nobre, a relatora do feito Ministra Ellen Gracie deu provimento ao recurso, firme na tese de que o postulado da ampla defesa não se aplicaria à espécie, cujo deslinde da discussão seria reservado ao estatuto social da UBC.

Após o pedido de vista, o eminente Ministro Gilmar Mendes, em umas das brilhantes passagens já materializadas num voto, inaugurou divergência e explorou, com minúcia e densidade, a temática da eficácia horizontal dos direitos fundamentais. Em sua manifestação, Sua Excelência desproveu o recurso, consignando, para aquele caso concreto, a aplicação direta e imediata dos postulados da ampla defesa e do devido processo legal à controvérsia, com a consequente invalidação do ato de expulsão do Recorrido.

Em seu voto, pontuou Sua Excelência que, "*considerando que a União Brasileira de Compositores (UBC) integra a estrutura do ECAD, é incontroverso que, no caso, ao restringir as possibilidades de defesa do recorrido, ela assume posição privilegiada para determinar, preponderantemente, a extensão do gozo e fruição dos direitos autorais de seu associado*", de maneira que "[se] trata de

*entidade que se caracteriza por integrar aquilo que poderíamos denominar como espaço público ainda que não-estatal*.

E prosseguiu em sua explanação: “[e]ssa realidade deve ser enfatizada principalmente porque, para os casos em que o único meio de subsistência dos associados seja a percepção dos valores pecuniários relativos aos direitos autorais que derivem de suas composições, a vedação das garantias constitucionais de defesa pode acabar por lhes restringir a própria liberdade de exercício profissional”. E concluiu: “as penalidades impostas pela recorrente [UBC] ao recorrido, extrapolam, em muito, a liberdade do direito de associação e, sobretudo, o de defesa”, motivo por que “[seria] imperiosa a observância das garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, da CF)”. As conclusões a que chegou o Ministro Gilmar Mendes foram acompanhadas pelos Ministros Joaquim Barbosa e Celso de Mello, que também teceram valiosíssimas análises teóricas acerca da eficácia horizontal.

Em seu voto, o Decano da Corte assentou que “a autonomia privada – que encontra claras limitações de ordem jurídica – não pode ser exercida em detrimento aos direitos e garantias de terceiros, especialmente aqueles positivados em sede constitucional, pois a autonomia da vontade não confere aos particulares, no domínio de sua incidência e atuação, o poder de transgredir ou de se ignorar as restrições postas e definidas pela própria Constituição, cuja eficácia e força normativa também se impõem aos particulares, no âmbito de suas relações privadas, em tema de liberdades fundamentais”. E mais: “a ordem jurídico-constitucional brasileira não conferiu às associações civis a possibilidade de agir, como a parte ora recorrente o fez no caso em exame, à revelia dos princípios inscritos nas leis e, em especial, dos postulados que têm por fundamento direto o próprio texto da Constituição da República, notadamente em tema de proteção às liberdades e garantias fundamentais.” (grifos no original). Restaram vencidos, in casu, a relatora originária do feito Ministra Ellen Gracie e o Ministro Carlos Velloso.

Com efeito, há diversos precedentes outros em que atemática da vinculação dos particulares foi enfrentada, de forma implícita ou expressa, pelo Supremo Tribunal Federal (Cito, por oportuno. RREE nº 352.940 e nº 449.657, rel. Min. Carlos Velloso; RE nº 407.688-8, rel. Min. Cezar Peluso. Confirmam-se também as seguintes decisões monocráticas: ARE nº 733.864/SP, Min. Celso de Mello, DJe 28.05.2015; RE nº 683.751, rel. Min. Celso de Mello, DJe 1º.07.2015; AC-MC nº 2695, rel. Min. Celso de Mello, DJe 1º.11.2010).

Constata-se, destarte, que a nossa Suprema Corte não apenas já se debruçou expressamente a respeito da *Drittwirkung*, como também é possível extrair, como diretriz jurisprudencial, a incidência direta e imediata dos direitos fundamentais nas relações entre particulares. É precisamente esse marco teórico que irá guiar, na sequência, as conclusões de minha decisão.

Aliado ao brilhantismo das lições trazidas no voto de Sua Excelência, o Ministro Luiz Fux, observa-se, mais uma vez, a convergência da



doutrina, desta vez ilustrada na pena de ouro do Professor Virgílio Afonso da Silva<sup>15</sup>.

Confira-se:

Uma das principais mudanças de paradigma que, no âmbito do direito constitucional, foram responsáveis pelo reconhecimento de uma constitucionalização do direito e, sobretudo, de um rompimento nos limites de produção de efeitos dos direitos fundamentais somente à relação Estado-cidadãos foi o reconhecimento de que, ao contrário do que uma arraigada crença sustentava, não é somente o Estado que pode ameaçar os direitos fundamentais dos cidadãos, mas também outros cidadãos, nas relações horizontais entre si. Zippelius sintetiza bem a insuficiência da dicotomia ação estatal/ação privada: "A contraposição não-diferenciada entre ações estatais e ações puramente privadas (...) é uma simplificação exagerada: em uma sociedade plural, formam-se, *nos espaços deixados à autonomia privada*, instituições da vida econômica, empresas dos meios de comunicação e outras "forças sociais", que desempenham importantes funções na vida social e que alcançam posições de poder, por força das quais podem influir de forma prejudicial no sistema político".

Da mesma forma que essas forças sociais podem prejudicar o sistema político, em razão de sua alta concentração de poder, o mesmo ocorre no âmbito jurídico. Essas corporações, ainda que privadas, alcançam uma posição de dominação, sobretudo por meio de concentração financeira, que lhes confere um tal poder de decisão nas suas relações com os indivíduos que qualquer relação jurídica entre ambos, a despeito de se fundar aparentemente na autonomia da vontade, é, na verdade, uma relação de dominação, que ameaça, tanto quanto a atividade estatal, os direitos fundamentais dos particulares.

Por fim, prosseguindo no exame colegiado do pedido de liminar, formulado no referido *writ*, este Tribunal assentou, em conclusão, que "*eventual destituição de Comissões Provisórias se afigura legítima se e somente [se] atender às diretrizes e aos imperativos magnos, **notadamente a observância das garantias fundamentais do contraditório e da ampla defesa***" (grifei).

Esse preceito deve nortear os estatutos partidários, bem como o exame, pelo TSE, dos pedidos de anotação de suas posteriores alterações.

Eis, a propósito, os destaques da ementa desse *leading case*:

<sup>15</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. A Constitucionalização do Direito. São Paulo: Malheiros, 2005, 1ª ed., p. 52-53.

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. DESTITUIÇÃO DE COMISSÃO PROVISÓRIA. ATO DO PRESIDENTE DO DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL (PROS) COM EFICÁCIA RETROATIVA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL. DISSOLUÇÃO OCORRIDA APÓS AS CONVENÇÕES PARTIDÁRIAS. IMPACTOS INEQUÍVOCOS E IMEDIATOS NO PRÉLIO ELEITORAL. NECESSIDADE DE REVISITAR A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE. DIVERGÊNCIAS INTERNAS PARTIDÁRIAS, SE OCORRIDAS NO PERÍODO ELEITORAL, COMPREENDIDO EM SENTIDO AMPLO (I.E., UM ANO ANTES DO PLEITO), ESCAPAM À COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM, ANTE O ATINGIMENTO NA ESFERA JURÍDICA DOS *PLAYERS* DA COMPETIÇÃO ELEITORAL. ATO DE DISSOLUÇÃO PRATICADO SEM A OBSERVÂNCIA DOS CÂNONES JUSFUNDAMENTAIS DO PROCESSO. EFICÁCIA HORIZONTAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS (*DRITTWIRKUNG*). INCIDÊNCIA DIRETA E IMEDIATA DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO (CRFB/88, ART. 5º, LIV E LV). CENTRALIDADE E PROEMINÊNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS EM NOSSO REGIME DEMOCRÁTICO. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS DISTINTO DAS ASSOCIAÇÕES CIVIS. GREIS PARTIDÁRIAS COMO INTEGRANTES DO ESPAÇO PÚBLICO, AINDA QUE NÃO ESTATAL, À SEMELHANÇA DA UBC. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES. PEDIDO LIMINAR DEFERIDO.

1. A Justiça Eleitoral possui competência para apreciar as controvérsias internas de partido político, sempre que delas advierem reflexos no processo eleitoral, circunstância que mitiga o postulado fundamental da autonomia partidária, *ex vi* do art. 17, § 1º, da Constituição da República – cânone normativo invocado para censurar intervenções externas nas deliberações da entidade –, o qual cede terreno para maior controle jurisdicional (Precedente: TSE – ED-AgR-REspe nº 23913, Min. Gilmar Mendes, 26/10/2004).

2. Ante os potenciais riscos ao processo democrático e os interesses subjetivos envolvidos (suposto ultraje a princípios fundamentais do processo), qualificar juridicamente referido debate dessa natureza como *interna corporis*, considerando-o imune ao controle da Justiça Eleitoral, se revela concepção atávica, inadequada e ultrapassada: em um Estado Democrático de Direito, como o é a República Federativa do Brasil (CRFB/88, art. 1º, *caput*), é paradoxal conceber a existência de campos que estejam blindados contra a revisão jurisdicional, adstritos tão somente à alçada exclusiva da respectiva grei partidária. Insulamento de tal monta é capaz de comprometer a própria higidez do processo político-eleitoral, e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas.

[...]

6. À proeminência dispensada, em nosso arquétipo constitucional, não se seguira uma *imunidade* aos partidos políticos para, a seu talante, praticarem barbáries e arbítrios entre seus Diretórios, máxime porque referidas entidades gozam de elevada proeminência

e envergadura institucional, essenciais que são para a tomada de decisões e na própria conformação do regime democrático.

7. O postulado fundamental da autonomia partidária, insculpido no art. 17, § 1º, da Lei Fundamental de 1988, *manto normativo protetor* contra ingerências estatais canhestras em domínios específicos dessas entidades (*e.g.*, estrutura, organização e funcionamento interno), não imuniza os partidos políticos do controle jurisdicional, criando uma barreira intransponível à prerrogativa do Poder Judiciário imiscuir-se no equacionamento das divergências internas partidárias, uma vez que as disposições regimentais (ou estatutárias) consubstanciam, em tese, autênticas normas jurídicas e, como tais, são dotadas de imperatividade e de caráter vinculante.

8. A fixação de tal regramento denota *autolimitação voluntária* por parte do próprio partido, enquanto produção normativa endógena, que traduz um pré-compromisso com a disciplina interna de suas atividades, de modo que sua violação habilita a pronta e imediata resposta do ordenamento jurídico.

[...]

12. A vinculação direta e imediata dos particulares aos direitos fundamentais consubstancia a teoria que atende de forma mais satisfatória, segundo penso, a problemática concernente à eficácia horizontal (*Drittwirkung*), conclusão lastreada (i) na aplicação imediata prevista no art. 5º, § 1º, da CRFB/88 (argumento de direito positivo), (ii) no reconhecimento da acentuada assimetria fática na sociedade brasileira (argumento sociológico) e (iii) no fato de que a Lei Fundamental é pródiga em normas de conteúdo substantivo, o que se comprova com a positivação da Dignidade da Pessoa Humana como um dos *fundamentos* de nossa República (argumento axiológico).

13. Sob o ângulo do *direito positivo*, os direitos fundamentais possuem aplicação imediata, *ex vi* do art. 5º, §1º, que não excepciona as relações entre particulares de seu âmbito de incidência, motivo por que não se infere que os direitos fundamentais vinculem apenas e tão somente os poderes públicos. Pensamento oposto implicaria injustificável retrocesso dogmático na pacificada compreensão acerca da normatividade inerente das disposições constitucionais, em geral, e daquelas consagradoras de direitos fundamentais, em especial, a qual dispensa a colmatação por parte do legislador para a produção de efeitos jurídicos, ainda que apenas negativos ou interpretativos.

14. Sob o prisma *sociológico*, ninguém ousaria discordar que a sociedade brasileira é profundamente injusta e desigual, com milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza e da miséria. E é exatamente no campo das relações sociais que se verificam, com maior intensidade, os abusos e violações a direitos humanos, os quais podem – e devem – ser remediados mediante o reconhecimento da incidência direta e imediata dos direitos fundamentais. Sem essa possibilidade, reduz-se em muito as chances de alteração dos *status quo*, de promoção de justiça social e distributiva e da redução das desigualdades sociais e regionais, diretrizes fundamentais de nossa República (CRFB/88, art. 3º, III e IV).

15. Sob a vertente valorativa, do reconhecimento da Dignidade da Pessoa Humana como *epicentro axiológico* do ordenamento jurídico pátrio exsurgem relevantes consequências práticas: em *primeiro* lugar, tem-se a *legitimação moral* de todas as emanações estatais, as quais não podem distanciar-se do conteúdo da Dignidade Humana, e, em *segundo* lugar, ela atua como *vetor interpretativo*, por meio do qual o intérprete/aplicador do direito deve se guiar quando do equacionamento dos conflitos contra os quais se defronta. Em *terceiro* lugar, referida cláusula *fundamenta materialmente* a existência de todos os direitos e garantias, atuando como uma espécie de *manancial inesgotável* de valores de uma ordem jurídica.

15. Ainda que sob a ótica da *state action*, sobressai a vinculação das entidades partidárias aos direitos jusfundamentais, mediante o reconhecimento da cognominada *public function theory*, desenvolvida pioneiramente nas *Whites Primaries*, um conjunto de casos julgados pela Suprema Corte americana, em que se discutia a compatibilidade de discriminações motivadas em critérios raciais, levadas a efeito em diversas eleições primárias realizadas no Estado do Texas, com os direitos insculpidos na Décima Quarta e Décima Quinta Emendas [Precedentes da Suprema Corte americana: *Nixon v. Herndon* (273 U.S. 536 (1927)), *Nixon v. Condon* (286 U.S. 73 (1932)), *Smith v. Allwright* (321 U.S. 649 (1944)) e *Terry v. Adams* (345 U.S. 461 (1953))].

16. As greis partidárias, à semelhança da União Brasileira de Compositores (UBC), podem ser qualificadas juridicamente como entidades integrantes do denominado *espaço público*, ainda que *não estatal*, o que se extrai da centralidade dispensada em nosso regime democrático aos partidos, essenciais que são ao processo decisório e à legitimidade na conformação do poder político.

17. O estatuto jurídico-constitucional dos partidos políticos ostenta peculiaridades e especificidades conferidas pela Carta de 1988 (e.g., filiação partidária como condição de elegibilidade, acesso ao fundo partidário e ao direito de antena, exigência de registro no TSE para perfectibilizar o ato constitutivo etc.) que o aparta do regime jurídico das associações civis (CRFB/88, art. 5º, XVII ao XXI), aplicado em caso de lacuna e subsidiariamente. Doutrina nacional e do direito comparado.

[...]

Portanto, fixadas balizas interpretativas que visem conferir concretude formal e material à essência do regime democrático, com respeito às bases partidárias e seu fluxo ascendente de legitimação da representatividade, sem o qual não há falar em conformação participativa do poder decisório, muito menos em ideologismo agregativo autêntico, haverão os estatutos partidários de a elas se adequarem, o que não vulnera a autonomia partidária.

Com essas considerações e alicerçado nos precedentes desta Corte Superior, acima referidos, divirjo do relator, rogando renovadas vênias, e **voto no sentido de indeferir** a anotação requerida às fls. 2.463-2.465, no que toca ao art. 42, *caput* e parágrafos (o que igualmente inviabiliza a anotação das alterações propostas no art. 41), por entender que não se revelam harmônicas com o texto constitucional nem com o estabelecido na Res.-TSE nº 23.465/2015 (e suas alterações). **Voto, ainda, no sentido de deferir**, uma vez não versarem sobre questões controvertidas, retratando, em verdade, ajustes pontuais do estatuto, a anotação das alterações dos arts. 14, 38, 39, 40, 43, 59 e 72.

Em consequência, à míngua de adequação do estatuto, com adoção de prazo razoável, conforme determinado no acórdão de fls. 2.450-2.456, o qual, como relatado, foi proferido há mais de um ano e meio, em 7.6.2016, **voto, ainda, no sentido de estabelecer** que as comissões provisórias atualmente vigentes no âmbito do partido requerente terão validade máxima de 120 (cento e vinte) dias, contados da presente data, devendo os tribunais regionais adotar providências para que o presente comando seja observado nas anotações sob sua responsabilidade e, relativamente aos novos pedidos, o que já estabelecido pelo Tribunal Superior Eleitoral na Resolução nº 23.465/2015, e suas posteriores adequações (Resoluções-TSE nºs 23.471/2016 e 23.511/2017), ressalvada a possibilidade de o partido formular novo pedido de anotação, no qual apresente prazo distinto, desde que razoável e factível com a estruturação real de diretórios definitivos, com dirigentes eleitos livremente por seus pares.

**Oficiem-se**, para tanto, os presidentes dos tribunais regionais eleitorais, encaminhando-lhes cópia do presente acórdão, uma vez lavrado.

Por fim, **reitero** a sugestão feita ao MPE, no sentido da oportuna visitação dos estatutos partidários em geral, estimulando-se, com isso, o diálogo que deve haver em prol da inadiável adequação desses regimentos internos com os princípios democráticos regentes da República Federativa do Brasil.

É como voto.



**EXTRATO DA ATA**

RPP nº 1417-96.2011.6.00.0000/DF. Relator originário: Ministro Herman Benjamin. Redator para o acórdão: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Requerente: Partido Social Democrático (PSD) – Nacional (Advogados: Thiago Fernandes Boverio – OAB: 22432/DF e outros). Impugnante: Lúcio Quadros Vieira Lima (Advogados: Jayme Vieira Lima Filho – OAB: 20838/BA e outro). Impugnante: Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – Nacional (Advogado: Luiz Gustavo Pereira da Cunha – OAB: 137677/RJ). Impugnante: Partido dos Servidores Públicos e dos Trabalhadores da Iniciativa Privada do Brasil (PSPB) (Advogado: Manuel de Oliveira – OAB: 10715/GO). Impugnante: Democratas (DEM) – Nacional (Advogados: Fabrício Juliano Mendes Medeiros – OAB: 27581/DF e outros).

Decisão: O Tribunal, por maioria, indeferiu o pedido quanto aos artigos 41 e 42 e deferiu no tocante aos demais, bem como determinou o encaminhamento de sugestão ao Ministério Público Eleitoral, nos termos do voto do Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, que redigirá o acórdão. Vencido o Ministro Herman Benjamin.

Composição: Ministros Luiz Fux (presidente), Rosa Weber, Luís Roberto Barroso, Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 20.2.2018.

