



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL

PGE Nº 118.831

389/17/MPE/PGE/HJ

CONSULTA Nº 0603816-39.2017.6.00.0000

BRASÍLIA/DF

CONSULENTE Lídice da Mata e Souza
ADVOGADO Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis e Outros
RELATORA Ministra Rosa Weber

Egrégio Tribunal Superior Eleitoral,

PARECER

Consulta. Autonomia dos partidos políticos. Representatividade feminina. Artigo 10 da Lei n.º 9.504/97. Reserva de vagas. Comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais. Comissões provisórias e órgãos equivalentes.

A consulta ao Tribunal Superior Eleitoral sobre o âmbito de incidência e validade da norma jurídica eleitoral não deve desbordar da solução do impasse normativo formal, cabendo, pois, ao Tribunal Superior dizer aquilo que o legislador fez e, assim, aquilo que a norma é.

A consulta merece conhecimento quando proposta por ator legítimo, deduzida com abstração e formulada sobre tema sindicável pelo TSE.

O dito espaço “interna corporis” é tao autônomo quanto vinculado à Constituição, não sendo, portanto, insindicável pela Justiça Eleitoral, respeitada a ontológica liberdade dos partidos políticos, vital para o pluralismo e a democracia em um Estado Democrático de Direito.

O legislador disciplinou percentuais mínimo e máximo de candidaturas por gênero em um parágrafo em artigo (10º da Lei 9.504/97) sobre registro de candidaturas para “a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais”.

A toda literalidade, não se incluem nesse dispositivo cargos nele não enunciados, sobretudo as comissões executivas e diretórios da democracia partidária interna, cuja disciplina legislativa desafia a autonomia partidária e, portanto, não pode ser feita de modo implícito ou dependente de construção criativa e elástica do alcance da norma legal.

Diante do exposto, o Ministério Público Eleitoral manifesta-se pela resposta **negativa ao primeiro quesito**, o que prejudica ao segundo quesito, com as ressalvas constantes da presente pronunciamiento.



- I -

1. Trata-se de consulta formulada pela Senadora Lídice da Mata e Souza, elaborada pela Clínica de Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público e secundada pela Confederação Nacional de Municípios.
2. A consulta é deduzida em dois quesitos. A saber:
 - i) A previsão de reserva de vagas para candidaturas proporcionais, inscrita no §3º do artigo 10 da Lei nº 9.504/97, deve ser observada também para a composição das comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisória e demais órgãos equivalentes?
 - ii) Caso a resposta ao primeiro quesito seja positiva, serão indeferidos pela Justiça Eleitoral, nos termos da Resolução-TSE n. 23.465/2015, os pedidos de anotação dos órgãos de direção partidária que não tenham observado os percentuais previstos no §3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97?
3. É o relatório.

- II -

4. O presente feito reúne em uma só chamada à decisão da Corte Eleitoral o enfrentamento da:
 - a) competência excepcional da Justiça Eleitoral para responder a consultas;
 - b) autonomia dos partidos políticos (recentemente reafirmada pelo legislador constituinte derivado); e
 - c) problemática da sub-representação das mulheres na política nacional.
5. A consulente fez mais carga em seu arrazoado quanto ao terceiro (c) tema. O parecer da área técnica do Tribunal Superior Eleitoral centrou-se no segundo (b) tema. O Ministério Público Eleitoral, por seu turno, compreende que o primeiro ponto (a) carece de exame atento.

- III -

6. A igualdade formal entre homens e mulheres nos direitos políticos no Brasil ainda não atingiu padrões de igualdade material no protagonismo na cena política brasileira.



7. Com essa preocupação, o legislador brasileiro promoveu intervenções legislativas 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 (Lei 12.034/09; art. 3º).

8. Não bastante, em 2015, o legislador houve por bem obrigar a destinação para promoção e difusão de participação política feminina, até 2024, percentuais de 20% e 15% do tempo de acesso “gratuito” dos partidos políticos ao rádio e a televisão. Desde 1995 a lei previa que os órgãos nacionais de direção partidária fixassem o tempo, respeitado o piso de 10%.

9. Como se pode notar, o legislador tem adotado medidas de políticas afirmativas da participação feminina na política, fixando mesmo quotas no tempo de propaganda e no número de candidaturas.

10. A produção de igualdade material levou o legislador, portanto, a medidas assecuratórias, *a priori*, de espaços mínimos para a participação política de mulheres.

11. Como a própria consulente reconhece, o Poder Judiciário e o Ministério Público no campo eleitoral tem interpretado e aplicado tais normas dando-lhes a máxima eficácia.

- IV -

12. Já o legislador constituinte derivado, na recentíssima Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, houve por bem reforçar o texto constitucional pátrio no que pertine a autonomia dos partidos políticos:

“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....” art. 17, §1º

13. A democracia representativa e o Estado Democrático de Direito não podem prescindir de partidos políticos para que o poder emane do povo e em seu nome seja exercido. Outrossim, a alternância no exercício do poder impõe que haja partidos políticos aptos a ascenderem ao governo e que essa aptidão se faça presente em todos os campos ideológicos. Contudo, sendo certo que a condução - transitória e alternada - do Estado é feita por integrantes de partidos políticos e que a lei da inércia no poder induz à permanência dos titulares em detrimento da alternância, é de todo essencial que o Estado tenha apenas mínimas condições de interferir nos Partidos Políticos, eis que neles residem potencialidades de renovação dos corpos dirigentes do Estado.



14. O princípio da conservação de energia leciona que, em um sistema isolado, a quantidade de energia permanece constante. No sistema Estado-partidos, quanto maior a autonomia dos partidos, menor é o poder do Estado; e, ao contrário, quanto maior o poder do Estado, menor a autonomia dos partidos políticos.

15. O Estado possui a soberania, um poder único e incontestável ! A garantia sistêmica para que ele não se torne absoluto é a de que, mesmo sendo incontestável, existam, a disposição do povo, pela via democrática, alternativas preservadas, preparadas e exercitadas nos partidos políticos.

16. Aceita-se, assim, um poder incontestável porque seu exercício é ontologicamente feito a partir de uma reserva de alternativas. Se as alternativas não forem livres e protegidas da ação do Estado, o regime tenderá ao absoluto.

17. Autonomia dos partidos políticos, portanto, não é prerrogativa da, e para, as agremiações partidárias. Muito antes é uma garantia da contenção do poder do Estado; a missão civilizatória que o constitucionalismo se propõe a cumprir para o Direito.

18. Dessarte, não é sem o máximo zelo que se avança sobre a potestade dos partidos políticos. Sob o título de “interna corporis”, portanto, não residem apenas temas de economia doméstica que descabe a terceiros estranhos ao partido querer influir, debater e deduzir em juízo. Resta também, e por vezes sobretudo, um escudo que barra, contém e repele tentações absolutas de poder estatal.

19. Todavia, os partidos políticos não orbitam uma ordem jurídica exógena à Constituição. Os partidos existem no campo dos atores constituídos, subordinados à Constituição e a ela devotados na mais íntegra lealdade.

20. Não por outro motivo a Constituição lhes irradia proteção e vigor, mas expressamente os compromete com a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana (art. 17).

21. Os partidos são autônomos, portanto, mas sustentados nesses pilares que não lhes podem faltar. Os partidos, por conseguinte, não gozam de imunidade jurisdicional. Devem cumprir a ordem constitucional deduzida na legislação eleitoral e obedecer às determinações da Justiça eleitoral emitidas após o devido processo legal e amparadas no Direito Eleitoral.

22. No que respeita à disciplina intrapartidária, por seu turno, válido é o cânone fixado pelo TSE pela dicção do Ministro Luiz Fux : “quanto mais próxima de densificar/concretizar uma norma constitucional, maior a possibilidade de controle jurisdicional dessa regra estatutária, em caso de descumprimento.”



23. É a ementa desse lapidar precedente:

ELEIÇÕES 2016. DEMONSTRATIVO DE REGULARIDADE DE ATOS PARTIDÁRIOS (DRAP). COLIGAÇÃO FORMADA PELA PRIMEIRA CONVENÇÃO PARTIDÁRIA MUNICIPAL. CONSTITUIÇÃO DE NOVA COMISSÃO PROVISÓRIA QUE REALIZOU NOVA CONVENÇÃO PARTIDÁRIA EM DATA POSTERIOR. ANULAÇÃO DA PRIMEIRA CONVENÇÃO POR ESSA NOVEL COMISSÃO PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. ART. 7º, § 2º, DA LEI DAS ELEIÇÕES. PRERROGATIVA EXCLUSIVA CONFIADA AO DIRETÓRIO NACIONAL. HIPÓTESES ESTRITAS DE DESCUMPRIMENTO DE SUAS DIRETRIZES ANTERIORMENTE ESTABELECIDAS E DESDE QUE A INTERVENÇÃO DO ÓRGÃO NACIONAL OBSERVE OS IMPERATIVOS CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

1. Os partidos políticos, mercê da proeminência dispensada em nosso arquétipo constitucional, não gozam de imunidade para, a seu talante, praticarem barbáries e arbítrios entre seus Diretórios, máxime porque referidas entidades gozam de elevada envergadura institucional, posto essenciais que são para a tomada de decisões e na própria conformação do regime democrático.

2. A autonomia partidária, postulado fundamental 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, a ponto de erigir uma barreira intransponível à prerrogativa do Poder Judiciário de 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.

3. O estatuto partidário denota autolimitação voluntária por parte da grei, 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.

4. Os atos interna *corporis* dos partidos políticos, quando potencialmente apresentarem riscos ao processo democrático e lesão aos interesses subjetivos envolvidos (suposto ultraje a princípios fundamentais do processo) não são imunes ao controle da Justiça Eleitoral, sob pena de se revelar concepção atávica, inadequada e ultrapassada, em um Estado Democrático de Direito, como o é a República Federativa do Brasil (CRFB/88, art. 1º, *caput*).

5. O órgão nacional da grei partidária ostenta a prerrogativa exclusiva de anular as deliberações e atos decorrentes de convenções realizadas pelas instâncias de nível inferior, sempre que se verificar ultraje às diretrizes da direção nacional, *ex vi* do art. 7º, § 2º, da Lei das Eleições, desde que indigitadas orientações não desborem dos balizamentos erigidos pelos imperativos constitucionais.

6. A jurisdição mais incisiva se justifica nas hipóteses em que a disposição estatutária, supostamente transgredida, densificar/concretizar diretamente um comando constitucional.

7. As discussões partidárias não podem situar-se em campo que esteja blindado contra a revisão jurisdicional, adstritas tão somente à alçada exclusiva da respectiva grei partidária, porquanto insulamento extremo é capaz de comprometer a própria higidez do processo político-eleitoral, e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas.

8. 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.

9. *In casu*,

a) Foram constituídas duas Comissões Provisórias, as quais realizaram duas Convenções Partidárias pelo PTB, em datas distintas e com resultados destoantes em cada uma delas, o que ocasionou a formação de duas coligações diversas.

b) A primeira Convenção Partidária Municipal, realizada pela Primeira Comissão Provisória, válida de 4.7.2016 a 27.7.2016, decidiu pela formação da Coligação "PARAR NUNCA, AVANÇAR SEMPRE" e "AVANTE BANNACH", integrada pelo PMDB, PP e PTB (fls. 149).

c) Após, ocorreu a segunda Convenção Partidária Municipal, organizada pela Comissão Provisória, vigente entre 28.7.2016 a 15.8.2016, que, procedendo à anulação da deliberação anterior (fls. 83), optou por formar a coligação "UNIDOS POR BANNACH", composta pelas seguintes greis PT, PCdoB, DEM, PSD, PEN e PTB.

d) Para os Recorrentes, a matéria debatida encerra "questão interna corporis do partido PTB, que, num primeiro momento, decidiu contrário às diretrizes do Partido no âmbito regional e, então, houve a substituição da comissão provisória".

e) A seu turno, a Corte Regional Eleitoral, em seu aresto ora hostilizado, endossando as conclusões do juízo da 60ª Zona Eleitoral de Rio Maria/PA, assentou vício de competência no ato anulatório levado ao cabo pela segunda Comissão Provisória, porquanto apenas e tão somente o órgão de direção nacional ostenta a prerrogativa legal, com caráter de exclusividade, de nulificar as deliberações das demais instâncias partidárias (regionais e locais), quando contrárias às suas diretrizes, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei das Eleições.

f) Como consectário, à luz das premissas expostas, a decisão do Regional Eleitoral paraense não merece reparos, ante a impossibilidade normativa de a novel Comissão Provisória Municipal anular a Convenção Partidária primeva da agremiação, realizada pela Primeira Comissão Provisória do PTB e instituir nova Convenção com formação de outra Coligação, desafia o indigitado art. 7º, § 2º, da Lei das Eleições.

g) Ademais, os próprios Recorrentes afirmam, em bases peremptórias, que a deliberação da Primeira Comissão Provisória contrariou "as diretrizes do Partido no âmbito regional" (fls. 154 de suas razões recursais), e não as orientações do órgão nacional - este, sim, suporte fático-jurídico de incidência da anulação da deliberação da Comissão Provisória -, circunstância que impõe, também sob essa perspectiva, o não acolhimento da pretensão recursal deduzida.

10. *Ex positis*, desprovejo o presente recurso especial eleitoral, a fim de manter a Coligação "UNIDOS POR BANACH", com a exclusão do PTB, ante o reconhecimento da nulidade da segunda Convenção Partidária.¹

- V -

24. A competência do TSE para responder às consultas que lhe forem feitas em tese (art. 23, XII, do Código Eleitoral) foi instituída em 1965 no Código

¹TSE: RESPE nº 11228/PA, Relator Ministro Luiz Fux, acórdão de 04.10.2016, publicado em sessão.



Eleitoral, quando o Judiciário brasileiro apenas julgava casos concretos e o controle de constitucionalidade disponível era o controle difuso. A representação de inconstitucionalidade dirigida ao Supremo Tribunal Federal somente viria a ser prevista posteriormente, na Emenda Constitucional n. 16.

25. O legislador eleitoral deu em 1965 a certos atores políticos a possibilidade de obterem do TSE o acertamento da legislação eleitoral, dispensando-os da necessidade – então ínsita ao sistema jurídico pátrio – de arriscarem-se em aventuras e lides eleitorais (com todos os custos políticos envolvidos) para poderem obter um pronunciamento jurisdicional sobre a exata extensão da lei eleitoral.

26. A consulta ao TSE, portanto, é um mecanismo de exercício da jurisdição em abstrato, fora de uma lide, e com a obtenção da certeza do direito sem os custos e riscos de uma demanda comum.

27. A consulta ao TSE, contudo, pela abstração que envolve, orienta o direito eleitoral, mas não é nem norma (as resoluções do TSE são feitas em outro itinerário); nem prejuízo a se impor quando do conhecimento jurisdicional de um caso concreto com todas suas vicissitudes próprias da densidade da realidade de um caso concreto; nem muito menos sùmula a consolidar reiterados argumentos em repetidos casos trazidos à Corte.

28. Ao poder-dever de o TSE responder a consultas – faculdade única no Judiciário – corresponde um dever-poder de auto-contenção, um parcimonioso recato em não eclipsar o legislador, e uma detida atenção em não fazer o direito fora das instâncias do devido processo legal sem a oitiva dos alcançados pela *juris dictio*.

29. É como se disséssemos que, no espaço heterodoxo (e, por que não, tentador) da consulta ao Tribunal, aquilo que se espera do julgador é mais a vetusta (e superada) ortodoxia do juiz *bouche de la loi*.

30. Ainda que aquele que formule a consulta espere um ativismo judicial, uma construção neo-constitucionalista, uma intervenção corretiva da ordem jurídica, ou qualquer outra medida judicial tão ousada quanto necessária: a consulta não deve ser o espaço para o avanço do Direito pela jurisdição.

- VI -

31. Dadas as premissas, o Ministério Público expõe suas conclusões aplicáveis ao presente feito

32. O legislador – com sua insuperável legitimidade – já produziu escolhas e normas para superação da desigualdade das mulheres na prática da vida política,



descabendo, nesta sede, a discussão da suficiência ou eficiência dessas escolhas, mas apenas a exata extensão dos comandos legislativos positivados.

33. Os partidos políticos possuem autonomia constitucional, mas não imunidade jurisdicional. A sede da autonomia – a Constituição -- também é a fonte de balizas jurídicas que se impõem a vida intrapartidária e a todas as relações jurídicas dos partidos políticos. O dito espaço “interna corporis” é tao autônomo quanto vinculado à Constituição, não sendo, portanto, insindicável pela Justiça Eleitoral, respeitada a ontológica liberdade dos partidos políticos, vital para o pluralismo e a democracia em um Estado Democrático de Direito.

34. A consulta ao TSE sobre o âmbito de incidência e validade da norma jurídica eleitoral não deve desbordar da solução do impasse normativo formal, cabendo, pois, ao TSE dizer aquilo que o legislador fez e, assim, aquilo que a norma é; É de todo esperado que se resista a opinar sobre aquilo que deveria ter feito o Poder Legislativo e, assim, deveria ser a norma mais desejável. A consulta trata do universo do “dever ser”, não do “deveria ser”.

35. Nestes termos, portanto, o Ministério Público pugna pelo conhecimento da consulta, porque proposta por ator legítimo, deduzida com abstração e formulada sobre tema sindicável pelo TSE.

36. No mérito, o Ministério Público compreende que o legislador disciplinou percentuais mínimo e máximo de candidaturas por gênero em um parágrafo em artigo (10º da Lei 9.504/97) sobre registro de candidaturas para “a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais”.

37. Dessarte, a toda literalidade, não se incluem nesse dispositivo cargos nele não enunciados, sobretudo as comissões executivas e diretórios da democracia partidária interna, cuja disciplina legislativa desafia a autonomia partidária e, portanto, não pode ser feita de modo implícito ou dependente de construção criativa e elástica do alcance da norma legal.

38. Assim, a resposta ao primeiro quesito, ao ver do Ministério Público, deve ser negativa.

39. Por fim, quanto ao segundo quesito da consulta, esse foi indagado sob a condição de resposta afirmativa ao primeiro quesito. Por conseguinte, resta prejudicada sua formulação, como solicitado pela própria consulente.

40. Observa, porém, o Ministério Público que, com base em tudo que afirmado neste parecer, não está preclusa a discussão, nos casos concretos que



venham a ser deduzidos em juízo – quiça pelo próprio Ministério Público – sobre a exigibilidade de representação feminina nos órgãos de direção partidária.

41. É o parecer

Brasília, 3 de novembro de 2017.



HUMBERTO JACQUES DE MEDEIROS
Vice-Procurador-Geral Eleitoral