

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.706 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. CRISTIANO ZANIN**  
**REQTE.(S)** : **REDE SUSTENTABILIDADE**  
**REQTE.(S)** : **FEDERACAO NACIONAL DAS ASSOCIACOES  
QUILOMBOLAS**  
**ADV.(A/S)** : **MARLON JACINTO REIS E OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **SENADO FEDERAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**AM. CURIAE.** : **MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO  
ELEITORAL-MCCE**  
**ADV.(A/S)** : **LUCIANO CAPARROZ PEREIRA DOS SANTOS E  
OUTRO(A/S)**  
**AM. CURIAE.** : **PODEMOS**  
**ADV.(A/S)** : **JOELSON COSTA DIAS E OUTRO(A/S)**  
**AM. CURIAE.** : **PARTIDO LIBERAL (PL)**  
**ADV.(A/S)** : **MARCELO LUIZ AVILA DE BESSA E OUTRO(A/S)**  
**AM. CURIAE.** : **INSTITUTO MARIELLE FRANCO**  
**ADV.(A/S)** : **BRISA LIMA DA SILVA E OUTRO(A/S)**  
**AM. CURIAE.** : **ASSOCIACAO MAIS LGBT**  
**AM. CURIAE.** : **MULHERES NEGRAS DECIDEM,**  
**AM. CURIAE.** : **TENDA DAS CANDIDATAS**  
**ADV.(A/S)** : **EVORAH LUSCI COSTA CARDOSO E OUTRO(A/S)**  
**AM. CURIAE.** : **INSTITUTO MALE DE ACESSO A JUSTICA**  
**ADV.(A/S)** : **LEANDRO SILVA SANTOS E OUTRO(A/S)**

### **VOTO VOGAL (DIVERGENTE)**

**O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO:** Julgam-se em conjunto duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade: a ADI 7706, proposta pela REDE SUSTENTABILIDADE e pela FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES QUILOMBOLAS, e a ADI 7707, proposta pelo PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA. Ambas questionam dispositivos da Emenda Constitucional nº 133, de 22 de agosto de 2024.

A Emenda estabeleceu a obrigatoriedade de aplicação de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do fundo partidário

## ADI 7706 / DF

em candidaturas de pessoas pretas e pardas, fixando parâmetros para regularização e refinanciamento de débitos partidários e reforçando a imunidade tributária das agremiações.

Na ADI 7706, a REDE e a FENAQ impugnam os arts. 1º, 2º, 3º (caput e parágrafo único), 7º e 9º, I, da Emenda. Sustentam que o novo § 9º representa retrocesso em matéria de direitos humanos ao fixar um percentual rígido de 30%, em desacordo com o entendimento do STF sobre as Resoluções TSE 23.605 e 23.607/2019, que adotavam a proporcionalidade com piso mínimo de 30%. Alegam ainda que os arts. 3º e 7º instituem verdadeira anistia aos partidos políticos, ao considerar cumpridas as exigências relativas às eleições passadas e ao determinar a aplicação retroativa das novas regras a processos de prestação de contas já julgados.

Requerem a declaração de inconstitucionalidade desses dispositivos por violação aos arts. 5º (caput, XXXVI e XLI), 16 e 60, § 4º, IV, da Constituição, bem como à Convenção Interamericana contra o Racismo. Alternativamente, pedem interpretação conforme para que o percentual reflita a proporção da população afro-brasileira, com piso de 55,5%, ou, ao menos, que observe a proporcionalidade entre recursos e pedidos de registro de candidaturas.

Na ADI 7707, o Procurador-Geral da República aponta violação ao art. 16 da Constituição, pois o art. 9º, I, da Emenda determinou a aplicação imediata do § 9º já nas eleições de 2024, a menos de um ano de sua vigência. Sustenta também que o percentual fixo de 30% viola o princípio da igualdade e deve ser interpretado como piso obrigatório, e não como teto ou limite rígido. Caso não se acolha tal interpretação, requer a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 2º e 9º, I, da Emenda.

Posteriormente, o PGR manifestou-se também na ADI 7706, opinando pela procedência parcial apenas para afastar a leitura literal do § 9º do art. 17, alinhando-se à interpretação defendida na ADI 7707.

No mais, reporto-me ao relatório já lançado nos autos.

## ADI 7706 / DF

Passo ao exame do mérito.

### 1. A CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL

Discute-se se a constitucionalidade material do art. 3º da EC 133/2024, ao anistiar integralmente partidos que não cumpriram a destinação mínima de 30% dos recursos do FEFC e do Fundo Partidário para candidaturas de pessoas pretas e pardas.

### 2. A EVOLUÇÃO NORMATIVA E JURISPRUDENCIAL DA POLÍTICA AFIRMATIVA RACIAL NO PROCESSO ELEITORAL

#### 2.1. Primeiros marcos

A incorporação de políticas afirmativas raciais no direito eleitoral brasileiro é recente, mas possui trajetória consistente.

A partir de 2015, o TSE passou a desenvolver uma jurisprudência que reconhecia o déficit histórico de representação negra nas instituições políticas, a exigir medidas concretas para sua superação.

#### 2.2. A afirmação jurisprudencial pelo TSE: Consulta 0600306-47/2019

Em 2019, o Tribunal Superior Eleitoral, ao responder à Consulta nº 0600306-47, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, assentou que a lógica afirmativa adotada para o gênero — já reconhecida pelo STF na ADI 5617 — se estende à dimensão racial, impondo a distribuição proporcional do fundo partidário, do FEFC e do tempo de propaganda a candidaturas de pessoas negras.

O TSE, inicialmente, previu eficácia apenas para eleições futuras, mas esse entendimento foi reexaminado pelo STF na ADPF 738.

### **2.3. A afirmação constitucional pelo STF: ADPF 738**

No julgamento da ADPF 738 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski), esta Corte determinou a aplicação imediata das cotas raciais, assentando: o caráter de política afirmativa necessária à efetivação da igualdade material; a inexistência de violação à anualidade eleitoral; e a necessidade de implementar imediatamente o financiamento proporcional de candidaturas negras.

A Corte reconheceu que tais políticas integram o conjunto de obrigações constitucionais de promoção da igualdade, associadas aos valores da cidadania, dignidade da pessoa humana e combate ao racismo.

### **2.4. A constitucionalização formal das cotas raciais**

A EC 133/2024 deu densidade normativa definitiva à política afirmativa ao positivar no texto constitucional a obrigatoriedade de destinação de no mínimo 30% dos recursos públicos partidários a candidaturas de pessoas pretas e pardas.

Trata-se de marco histórico, mas paradoxalmente acompanhado de anistia a todos os descumprimentos anteriores — precisamente o objeto das ADIs 7706 e 7707.

## **3. O ART. 3º DA EC 133/2024 COMO RUPTURA COM O PROCESSO CONSTITUCIONAL DE AFIRMAÇÃO DA IGUALDADE RACIAL**

O mesmo texto constitucional que reafirma a obrigatoriedade das políticas afirmativas raciais, já em seu art. 1º, elimina, logo em seguida, a eficácia dos instrumentos destinados a assegurar sua implementação no passado recente, ao instituir anistia ampla para todas as infrações anteriores. Trata-se de medida que desresponsabiliza condutas ilícitas violadoras de direitos fundamentais, neutraliza a efetividade das ações afirmativas, fomenta uma verdadeira impunidade institucionalizada e

## ADI 7706 / DF

fragiliza a especial proteção constitucional devida à população negra.

Essa contradição interna evidencia que o art. 3º da EC 133/2024 não se limita a um ajuste técnico ou reorganização normativa. Ao contrário, promove a supressão deliberada de mecanismos essenciais à realização concreta da igualdade racial, rompendo com o processo constitucional de afirmação desse valor estruturante.

### 4. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE MATERIAL

As ações afirmativas constituem instrumentos constitucionalmente legitimados para enfrentar desigualdades históricas e estruturalmente persistentes. A jurisprudência deste Supremo Tribunal — a exemplo da ADI 5617, da ADPF 186 e da ADPF 738 — é firme ao reconhecer que a igualdade material não apenas autoriza, mas impõe a adoção de políticas de tratamento diferenciado, justamente para superar discriminações arraigadas, e que tais mecanismos não podem ser esvaziados por iniciativas normativas regressivas.

A anistia contida no art. 3º da EC 133/2024 produz exatamente esse efeito proibido: neutraliza o instrumento afirmativo, desfigura sua natureza jurídica e alcança o núcleo essencial do princípio da igualdade material. Ao dispensar multas, sanções e devoluções de valores devidos, a emenda relativiza a obrigação constitucional imposta aos partidos políticos, elimina mecanismos de responsabilização e converte uma política afirmativa obrigatória em simples recomendação programática, na medida em que bastará a repetição, de tempos em tempos, de anistias para cancelar descumprimentos crônicos. Não se cuida de mera “especulação” vazia, e sim de análise decorrente da facilidade com que legislações de ocasião têm sido aprovadas no Congresso Nacional, de acordo com necessidades momentâneas deste ou daquele partido político. Lembro, a propósito, que esta prática milita contra a previsibilidade das regras do jogo e a segurança jurídica. Mesmo que se considere que não houve uma anistia total, e sim mero adiamento, o fato é que os danos já

## ADI 7706 / DF

ocorreram, em processos eleitorais findos, devendo acarretar a correspondente sanção. A aplicação do regime sancionatório visa impedir novas legislações de dispensa ou adiamento de obrigações constitucionais atinentes a direitos fundamentais indeclináveis.

O resultado do art. 3º da EC 133 é uma violação inequívoca ao princípio da igualdade racial consagrado pela Constituição de 1988.

### 5. VIOLAÇÃO À VEDAÇÃO AO RETROCESSO

Esta Corte já afirmou, em precedentes como a ADI 1946, a ADPF 186 e o RE 597.285, que as políticas afirmativas compõem o patamar civilizatório mínimo de proteção dos direitos fundamentais. O retrocesso se caracteriza sempre que direitos já concretizados sofrem enfraquecimento, quando normas essenciais à sua preservação são suprimidas ou quando se eliminam instrumentos de responsabilização imprescindíveis à sua efetividade. É precisamente o que se verifica no caso.

A anistia conferida pelo art. 3º da EC 133, ao alcançar infrações praticadas antes de sua promulgação, retira incentivos para o cumprimento das políticas afirmativas, compromete a consolidação da proteção racial e reduz o nível de tutela previamente estabelecido por decisões do TSE e deste Supremo Tribunal. A eliminação das sanções aplicáveis ao descumprimento das políticas afirmativas traduz forma evidente — e paradigmática — de retrocesso constitucionalmente proibido.

### 6. VIOLAÇÃO AO LIMITE MATERIAL DO PODER DE EMENDA: CLÁUSULA PÉTREA DA IGUALDADE (CF, ART. 60, § 4º, IV)

A igualdade racial integra o núcleo intangível da Constituição, compondo o conteúdo mínimo protegido pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, IV. O constituinte derivado, portanto, não pode desconstituir a

## ADI 7706 / DF

proteção essencial desse direito, neutralizar instrumentos indispensáveis à superação do racismo nem criar permissivos que fragilizem direitos fundamentais.

A anistia prevista no art. 3º da EC 133/2024 produz exatamente esses efeitos. Ela atinge o conteúdo essencial do direito à igualdade racial, impede que o Estado cumpra o dever constitucional de promover ações afirmativas e esvazia a eficácia das decisões desta Corte e da Justiça Eleitoral, que encontram fundamento na ordem constitucional vigente.

Nessas condições, evidencia-se que o dispositivo ultrapassa os limites do poder de reforma, incorre em violação à cláusula pétrea da igualdade e, por isso, padece de inconstitucionalidade material.

### 7. VIOLAÇÃO À CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA O RACISMO (STATUS CONSTITUCIONAL)

A Convenção Interamericana contra o Racismo, incorporada ao ordenamento pelo procedimento do art. 5º, § 3º, da Constituição, ostenta hierarquia de emenda constitucional. O tratado impõe ao Estado o dever de adotar políticas afirmativas amplas, afirma que tais medidas não configuram discriminação e estabelece que não podem ser suprimidas antes que alcancem seus objetivos.

Nesse contexto, o art. 3º da EC 133 revela-se frontalmente incompatível com o compromisso internacional assumido pelo Brasil. Ao impedir a responsabilização pelo descumprimento de políticas afirmativas, o dispositivo termina por dificultar a promoção da igualdade racial, reduzir a eficácia de medidas cuja implementação é obrigatória e, em consequência, limitar o efetivo exercício de direitos por grupos historicamente vulnerabilizados.

Havendo contrariedade direta a norma de estatura constitucional, conclui-se pela inconstitucionalidade material do preceito.

## CONCLUSÃO

## ADI 7706 / DF

O art. 3º da Emenda Constitucional nº 133/2024 apresenta vício insanável de inconstitucionalidade material. O dispositivo afronta o princípio da igualdade racial, previsto nos arts. 3º, IV, e 5º, caput e XLI, da Constituição; viola a segurança jurídica e a vedação ao retrocesso social; ultrapassa o limite material imposto pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, IV; e contraria diretamente a Convenção Interamericana contra o Racismo, instrumento de hierarquia constitucional.

A anistia estabelecida pela Emenda, ao neutralizar políticas afirmativas, legitimar o descumprimento pretérito, contrariar obrigações internacionais assumidas pelo Brasil e comprometer o projeto constitucional de construção de uma sociedade livre, justa, plural e sem racismo, não se harmoniza com a Constituição de 1988. Por essas razões, impõe-se reconhecer sua inconstitucionalidade material.

### DISPOSITIVO

Em face do exposto, julgo procedentes, em parte, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.706 e 7.707 para declarar a inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*, do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 133, de 28 de março de 2024.

É como voto.