

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.014.316 MATO GROSSO

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
RECTE.(S) : DIRETÓRIO ESTADUAL DO PARTIDO DA REPÚBLICA (PR/MT)
ADV.(A/S) : MICHAEL RODRIGO DA SILVA GRACA
ADV.(A/S) : RODRIGO TERRA CYRINEU
ADV.(A/S) : ADEMAR JOSE PAULA DA SILVA
RECDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Trata-se de recurso extraordinário com agravo interposto pelo Diretório Estadual do Partido da República (PR/MT) contra acórdão do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, assim ementado:

“RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2008.

1. Não há nulidade quando a intimação realizada permite a perfeita identificação do processo e dela consta expressamente o nome da parte e da sua advogada, nos termos do art. 236, § 1º, do CPC.

2. O prazo de cinco anos previsto no art. 37, § 3º, da Lei nº 9.096 deve ser contado entre a data da apresentação das contas (30.4.2009) e a data do julgamento da prestação de contas (24.4.2014). Julgado o feito, o prazo prescricional é interrompido, sendo irrelevante a posterior apreciação de embargos de declaração acolhidos sem efeitos modificativos.

3. A determinação de recolhimento ao fundo partidário de recursos provenientes de fontes vedadas ou de origem não identificada, na forma do art. 28 da Res.-TSE nº 21.841, é mera decorrência da proibição da utilização de tais recursos. Se a agremiação não pode recebê-los, por certo tais recursos, uma vez recebidos, não podem permanecer no patrimônio do partido político.

4. As doações partidárias não podem ser realizadas por meio de desconto automático na folha de pagamento de servidores comissionados (arts. 31, II, da Lei nº 9.096/95 e 28, II, da Res.-TSE nº 21.841). Precedentes.

ARE 1014316 / MT

5. Está correta, no caso, a decisão regional que rejeitou as contas da agremiação e determinou a devolução de valor ao Fundo Partidário em face do irregular desconto de percentual (3%) sobre a folha de pagamento dos servidores comissionados para crédito integral em favor do recorrente, que, em momento posterior, promovia o rateio do total do valor arrecadado com doze outras agremiações.

6. A doação partidária é ato de vontade própria que não pode contar com intermediários e pode ser realizada somente por ação espontânea do eleitor diretamente direcionada ao partido da sua preferência.

Recurso especial a que se nega provimento.”

Na petição recursal (fls. 6.537-6.552), a agremiação partidária não aponta o permissivo constitucional para a interposição do recurso extraordinário, mas sustenta a ocorrência de: (i) violação à liberdade de expressão política decorrente da proibição, via interpretação judicial, de servidores comissionados realizarem doações a partidos políticos; (ii) inconstitucionalidade da determinação de recolhimento de valores contida na resolução exarada pela Corte Superior Eleitoral (fls. 6.540-6.543).

Aduz, em suas razões recursais, que

“a liberdade de expressão, aí incluída a liberdade de expressão política, resguardam (ou pelo menos deveriam resguardar) a doação lícita de servidor comissionado a partido político de sua preferência, sobretudo porque a própria Constituição Federal assegura que ninguém será obrigado a deixar de fazer algo, a menos que a lei o impeça” (fl. 6.540).

Requer, por fim,

“(i) o provimento do recurso, reconhecendo a inconstitucionalidade da interpretação dada pelo C. TSE ao

ARE 1014316 / MT

dispositivo inserto no inciso II, do art. 31, da Lei dos Partidos Políticos, dando-lhe interpretação conforme para reconhecer a licitude das contribuições e, assim, decotar a pena de recolhimento ao fundo partidário;

(ii) Subsidiariamente, rechaçada a primeira tese, requer-se o provimento do presente extraordinário de modo a se declarar, *incidenter tantum*, a inconstitucionalidade da parte final do inciso II, do art. 28, da Resolução 21.841/2004-TSE, ao passo que cria sanção ao arrepio da Constituição Federal (art. 5º, II c/c art. 22, I), decotando a pena de recolhimento imposta no presente feito” (fl. 6.552).

O recurso foi inadmitido pela Presidência do TSE por tratar-se de hipótese de ofensa reflexa ao texto constitucional e pela incidência da Súmula 284/STF, uma vez que o recorrente não indicou o dispositivo constitucional tido por violado (fl. 6.555). O Presidente da Corte Eleitoral destacou, ainda, que “o acórdão recorrido não assentou ser vedada a doação a partido político por servidor público comissionado. O que ficou consignado no acórdão é que essa doação não pode ser feita por desconto na folha de pagamento, reiterando a jurisprudência já consolidada desta Corte” (fl. 6.558).

Contra o juízo de inadmissibilidade, foi interposto agravo no recurso extraordinário (fl. 6.560).

É o relatório. Decido.

A pretensão recursal não merece prosperar.

Isso porque, em matéria eleitoral, a Constituição Federal de 1988 apresenta dois capítulos específicos com normas referentes ao processo eleitoral. No capítulo IV do Título II (Direitos e Garantias Fundamentais), temos os Direitos Políticos e o capítulo V, do mesmo título, traz normas sobre os partidos políticos.

ARE 1014316 / MT

O capítulo que trata dos direitos políticos (art. 14 ao 16 da CF/1988) inicia-se com a máxima democrática de que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos” (art. 14, *caput*).

Cabe fazer um parêntese neste ponto para esclarecer cada palavra deste comando constitucional. O exercício da soberania popular, como já vimos, é o exercício do poder pelo povo, ainda que por meio de representantes, pois o poder emana do povo. Ou seja, um deputado, um senador, até mesmo o Presidente da República só está no exercício de tal função porque o povo quis assim e o elegeu.

Tal soberania é exercida por meio de sufrágio universal. Isso quer dizer que todos os cidadãos brasileiros podem votar, independentemente do sexo, cor, religião, orientação sexual, etc. Esse voto deve se dar na forma direta, com o eleitor votando exatamente no candidato que ele deseja para o exercício de determinada função. A escolha deve ser secreta, pois, lembrando a lição de Norberto Bobbio (Dicionário de Política, verbete: Democracia), “todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível”, ou seja, sem a influência de qualquer pressão externa.

Ademais, o dispositivo preceitua que o voto tem valor igual para todos. Essa determinação é garantidora do princípio da igualdade, sendo conhecida por uma expressão na língua inglesa “*one man, one vote*”, que significa, um homem, um voto.

Na sequência, o art. 14 apresenta as regras para o alistamento eleitoral e o voto, vejamos: (i) obrigatórios para os maiores de dezoito anos; e (ii) facultativos para os analfabetos, os maiores de setenta anos e aos maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

ARE 1014316 / MT

Entretanto, o texto constitucional ressalva que não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

A Constituição Federal elenca ainda as condições de elegibilidade, ou seja, requisitos que um cidadão deve preencher para que possa se tornar candidato e receber votos na disputa eleitoral. As condições de elegibilidade, além de ser alfabetizado, são: (i) a nacionalidade brasileira; (ii) o pleno exercício dos direitos políticos; (iii) o alistamento eleitoral; (iv) o domicílio eleitoral na circunscrição; (v) a filiação partidária; (vi) a idade mínima de 35 anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador, 30 anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, 21 anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e Juiz de Paz e 18 anos para Vereador.

A Carta determina, ainda, que todo candidato deve representar uma agremiação política, de modo que, em regra, o cidadão que irá requerer seu registro de candidatura esteja filiado ao partido político há pelo menos um ano antes do dia da eleição.

Além das condições de elegibilidade, existem as hipóteses de inelegibilidade, que são vedações impostas em determinados casos, a fim de evitar que a disputa eleitoral seja desigual, criando ou oportunizando uma vantagem desproporcional a um dos candidatos.

No tocante a inelegibilidades, a constituição apresenta uma única hipótese: a proibição da eleição do cônjuge e dos parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do chefe do Poder Executivo, no território de sua jurisdição.

No caso do Presidente da República, a inelegibilidade é em todo o território nacional. Em relação aos parentes do Governador, em todo o Estado. E se for parente do Prefeito, não pode ser candidato no

ARE 1014316 / MT

município.

A Constituição determina que a inelegibilidade pelo parentesco atingirá os familiares de quem haja substituído o chefe do Poder Executivo dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

Essa vedação busca, claramente, evitar o uso da máquina pública pelo titular da chefia do Poder Executivo em prol de seus familiares, desequilibrando a disputa e afrontando os princípios democráticos.

Além dessa única hipótese constitucional de inelegibilidade, a constituição dispõe que a Lei Complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Atendendo a este comando, foi editada a Lei Complementar 64/1990, posteriormente modificada pela Lei Complementar 135/2009, que ficou conhecida como “Lei da Ficha Limpa”.

A possibilidade de reeleição também é uma regra constitucional. Ela não estava presente no texto original, mas foi acrescida por meio da Emenda Constitucional 16/1997.

Dessa forma, desde o pleito de 1998, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos, poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

Vislumbro, ainda, que a Constituição impõe normas a fim de que a

ARE 1014316 / MT

disputa eleitoral seja equânime, de modo que nenhum candidato pode ter uma vantagem desproporcional em relação a outro, sob pena de enfraquecimento das regras da democracia. Isso posto, a constituição federal exige que “para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito”.

Aqui também existe uma vontade do constituinte em coibir o uso da máquina pública e evitar o abuso do poder político em prol da candidatura daquele que detinha a chefia do poder Executivo nacional, regional ou local.

O Direito Constitucional Eleitoral contempla ainda situações específicas relacionadas aos militares que desejam concorrer ao pleito. A constituição diz que o militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições: (i) se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade; (ii) se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

A Constituição prevê um instrumento para contestar, após a diplomação, o mandato eletivo de quem se elegeu por meio de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude.

A referida ação tramitará em sigilo na Justiça Eleitoral e deve ser apresentada até 15 dias após a diplomação, já com as provas da denúncia contra o candidato eleito e diplomado. No caso de ausência de provas o autor da ação poderá ser responsabilizado nas esferas cível (dano moral) e criminal (calúnia, difamação ou injúria, por exemplo).

A perda e a suspensão dos direitos políticos também é tema de estatura constitucional. Cabe ressaltar, neste ponto, que não existe em

ARE 1014316 / MT

nosso país possibilidade de cassação dos direitos políticos. A constituição permite apenas hipóteses de perda (permanente) ou suspensão (temporária), que ocorrerão nos seguintes casos: perda dos direitos políticos: (i) cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; (ii) incapacidade civil absoluta e Suspensão dos direitos políticos: (iii) condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; (iv) recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa e; (v) improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Por fim, o capítulo que trata dos direitos políticos anuncia o princípio da anualidade das lei eleitoral. Isso porque o art. 16 da Constituição Federal determina que “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.

Assim como os direitos políticos, a Constituição Federal de 1988 destinou um capítulo próprio para os partidos políticos que traz normas gerais sobre a criação, prerrogativas e vedações impostas às agremiações.

De início, o texto constitucional diz que “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana”.

Porém, os partidos políticos precisam observar alguns preceitos elencados pela CF/1988, quais sejam: (i) caráter nacional; (ii) proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; (iii) prestação de contas à Justiça Eleitoral; e (iv) funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

Como prerrogativas, é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem

ARE 1014316 / MT

obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecerem normas de disciplina e fidelidade partidária.

Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

Por fim, a Constituição veda aos partidos políticos a utilização de organização paramilitar. Segundo o dicionário Houaiss, uma organização paramilitar é uma associação de pessoas que se utilizam de armas e, às vezes uniformizadas, com objetivos político-partidários, religiosos ou ideológicas que atuam paralelamente as forças policiais e militares de um país, agindo às margens da lei.

Destarte, qualquer questão jurídica, na seara eleitoral, que não viole de forma direta os dispositivos acima esmiuçados, impede o prosseguimento na via recursal extraordinária.

Observo que o acórdão recorrido decidiu a questão posta nos autos com fundamento na interpretação de normas infraconstitucionais aplicáveis à espécie, quais sejam, a Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Resolução - TSE 21.841. Dessa forma, o exame da alegada ofensa ao texto constitucional envolve a reanálise da interpretação dada àquela norma pelo juízo *a quo*. A afronta à Constituição, se ocorrente, seria indireta. Incabível, portanto, o recurso extraordinário. Vejamos:

“[...]”

3. A determinação de recolhimento ao fundo partidário de recursos provenientes de fontes vedadas ou de origem não identificada, na forma do art. 28 da Res.-TSE nº 21.841, é mera

ARE 1014316 / MT

decorrência da proibição da utilização de tais recursos. Se a agremiação não pode recebê-los, por certo tais recursos, uma vez recebidos, não podem permanecer no patrimônio do partido político.

4. As doações partidárias não podem ser realizadas por meio de desconto automático na folha de pagamento de servidores comissionados (arts. 31, II, da Lei nº 9.096/95 e 28, II, da Res.-TSE nº 21.841). Precedentes.

5. Está correta, no caso, a decisão regional que rejeitou as contas da agremiação e determinou a devolução de valor ao Fundo Partidário em face do irregular desconto de percentual (3%) sobre a folha de pagamento dos servidores comissionados para crédito integral em favor do recorrente, que, em momento posterior, promovia o rateio do total do valor arrecadado com doze outras agremiações.

6. A doação partidária é ato de vontade própria que não pode contar com intermediários e pode ser realizada somente por ação espontânea do eleitor diretamente direcionada ao partido da sua preferência.”

Ademais, este Supremo Tribunal entende inadmissível a interposição de RE por contrariedade ao princípio da legalidade, quando a verificação da ofensa envolva a reapreciação de interpretação dada a normas infraconstitucionais pelo Tribunal *a quo* (Súmula 636/STF).

Verifico ainda, como bem destacado pela decisão que inadmitiu o RE, que o recorrente não demonstrou as razões pelas quais entende violados os dispositivos constitucionais indicados no recurso extraordinário, o que caracteriza a deficiência na sua fundamentação. Inadmissível o apelo, nos termos da Súmula 284/STF.

Isso posto, nego seguimento ao agravo (art. 21, § 1º, do RISTF).

Publique-se.

ARE 1014316 / MT

Brasília, 19 de maio de 2017.

Ministro Ricardo Lewandowski
Relator