

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
6.032 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB E
OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **MARILDA DE PAULA SILVEIRA E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

DECISÃO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro e pelo Partido Popular Socialista, em face das normas do Tribunal Superior Eleitoral que determinam a suspensão do registro ou da anotação do órgão de direção estadual ou municipal quando as contas do Partido forem julgadas não prestadas: art. 47, *caput* e § 2º, da Res./TSE 23.432/2014; art. 48, *caput* e § 2º, da Res./TSE 23.546/2017 e art. 42, *caput*, da Res./TSE 23.571/2018.

A ação direta foi ajuizada em 10 de outubro de 2018 e distribuída por prevenção à ADI 5.362, proposta pelo Partido Democrático Brasileiro, contra o art. 47, § 2º, da Resolução 23.432, de 30 de dezembro de 2014, do Tribunal Superior Eleitoral, que “*regulamenta o disposto no Título III da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*”.

Eis o teor dos atos normativos impugnados:

“Res./TSE 23.432/2014

Art. 47. A falta de prestação de contas implica a proibição de recebimento de recursos oriundos do fundo partidário, enquanto não for regularizada a situação do partido político.
(...)

§ 2º Julgadas não prestadas as contas dos órgãos regionais, municipais ou zonais, serão eles e os seus responsáveis considerados, para todos os efeitos, inadimplentes perante a Justiça Eleitoral e o registro ou anotação dos seus órgãos de direção e ficará suspenso até a regularização da sua situação.

Res./TSE 23.546/2017

ADI 6032 MC / DF

Art. 48. A falta de prestação de contas implica a proibição de recebimento de recursos oriundos do Fundo Partidário, enquanto não for regularizada a situação do partido político. (...)

§ 2º O órgão partidário, de qualquer esfera, que tiver as suas contas julgadas como não prestadas fica obrigado a devolver integralmente todos os recursos provenientes do Fundo Partidário que lhe forem entregues, distribuídos ou repassados, bem como terá suspenso o registro ou a anotação, no caso de órgão de direção estadual ou municipal.

Res./TSE 23.571/2018

Art. 42. Será suspenso o registro ou a anotação do órgão de direção estadual ou municipal que tiver suas contas partidárias julgadas como não prestadas, devendo o órgão ser inativado e novas anotações indeferidas até que seja regularizada a situação”.

Em síntese, os requerentes pretendem ver declarada a inconstitucionalidade das normas impugnadas, por violação aos artigos 2º; 17, §§ 2º e 3º; e 22, I, da Constituição Federal.

Preliminarmente, sustentam o cabimento da ação direta, uma vez que as resoluções editadas pelo TSE teriam violado diretamente o texto constitucional, ao usurpar competência legislativa do Congresso Nacional para dispor sobre sanção em caso de não prestação de contas por órgão partidário regional.

Asseveram que a Constituição, nos termos do artigo 17, atribui competência ao Congresso Nacional para regular tanto o “*acesso a recursos do fundo partidário*” (art. 17, § 2º e 3º, CF/88) quanto os preceitos relativos a “*obrigação de prestação de contas à Justiça Eleitoral*” (art. 17, III, da CF/88).

Alegam que as normas constitucionais em questão foram regulamentadas pela Lei 9.096/1995, artigos 37 e 37-A, que não estabelecem a extinção de órgão partidário em razão de contas não prestadas. Inferem que sanção tão grave, não prevista em lei, não pode ser criada por regulamento.

ADI 6032 MC / DF

Defendem que a exclusão de agremiações partidárias das eleições em razão do julgamento de suas contas afronta o princípio democrático e as garantias eleitorais previstas na Constituição, afetando diretamente o direito de seus filiados à candidatura.

Informam que a Lei 9.096 teria sido reformada em 2015, justamente com o objetivo de proibir expressamente a aplicação de penalidades como as descritas nas resoluções do TSE.

Solicitei, de forma abreviada, informações ao Tribunal Superior Eleitoral e manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

A AGU manifestou-se pelo indeferimento da medida cautelar e pelo não conhecimento da ação, uma vez que as Resoluções do TSE limitam-se a regulamentar a legislação eleitoral (eDOC 39). Assevera que: *“Diante da grave ofensa que a ausência de prestação de contas por partidos políticos gera à moralidade e à transparência, a suspensão do registro ou da anotação do órgão partidário estadual ou municipal não se revela afrontosa à Constituição da República”*. Sustenta que as Resoluções do TSE foram editadas com respaldo no artigo 23, IX, do Código Eleitoral e no artigo 61 da Lei 9.096/1995.

O Ministério Público Eleitoral manifestou-se pelo indeferimento do pleito (eDOC 41). Alega, preliminarmente, a inexistência de prevenção para a distribuição da ação e o não cabimento de ação direta de inconstitucionalidade quando se discute direito revogado. No mérito, aponta que a Lei 13.165/2015, ao alterar o *caput* do art. 37 da Lei 9.096/1995, disciplinou situações referentes à desaprovação das contas que não se confundem com aquelas relativas à ausência de prestação de contas, cujas sanções são mais gravosas e permanecem plenamente em vigor.

O Tribunal Superior Eleitoral, em suas informações, reitera que o dever de prestar contas está previsto no art. 17, III, e art. 70, parágrafo único, da CF (eDOC 42). Lembra que, com base no art. 61 da Lei 9.096/1995, o TSE tem editado resoluções sobre a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos (Resoluções

ADI 6032 MC / DF

19.406/1995, 23.28/2010, 23.465/2015 e 23.571/2018) e as finanças e contabilidade dos partidos (Resoluções 19.585/1996; 19.768/1996; 21.841/2004; 23.432/2014; 23.464/2015 e 23.546/2017), estando atualmente em vigor as Resoluções 23.571/2018 e 23.546/2017.

Informa que a Resolução 21.841/2004 não previa a suspensão da anotação do órgão diretivo estadual ou municipal, ressalvando apenas a hipótese de ausência das contas pelo diretório nacional. O panorama normativo foi alterado a partir da Res-TSE 23.432/2014 (PA 158156, Rel. Min. Henrique Neves, Redator para acórdão Min. Dias Toffoli), após a Lei 12.034/2009 ter alterado a natureza do processo de prestação de contas de administrativa para jurisdicional. Sustenta que a responsabilidade dos partidos políticos e seus dirigentes pelas finanças, contabilidade e prestação de contas à Justiça Eleitoral tem base no art. 34, II, da Lei 9.096/1995.

Por meio da Petição 4.369/2019, reitera-se o pedido de deferimento de medida cautelar para *“suspender a eficácia do art. 47, caput e §2º, da Res./TSE 23.432/2014, do art. 48, caput e § 2º, da Res./TSE 23546/2017 e do art. 42, caput, da Res./TSE nº 23.571/2018, com a consequente insubsistência da suspensão das anotações e registros dos órgãos partidários em razão de contas julgadas não prestadas”*.

Solicitei ao Tribunal Regional Eleitoral do Amapá que esclarecesse qual seria o resultado das eleições para deputado estadual e deputado federal naquele Estado caso os votos recebidos pelos partidos PPS, PT, PSC e PATRI tivessem sido computados (eDOC. 48).

O Tribunal, após realizar simulações, informou que apenas para o cargo de deputado estadual ocorreria alteração, com a inclusão do candidato Jack Houat Harb, que ficaria em terceiro lugar na apuração, e a exclusão do deputado Jaci Pena Amanajas, que se encontraria em 13º lugar.

É o breve relatório.

Decido.

ADI 6032 MC / DF

Do cabimento da ação direta

Inicialmente, verifico que os autores são partidos políticos, legitimados universais para a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade, nos termos do art. 103, VIII, da Constituição Federal.

Quanto à possibilidade de impugnação de resoluções do TSE via ação direta, esta Corte possui precedentes no sentido de seu conhecimento, quando a norma secundária (resolução) importar em usurpação de competência legislativa, conforme decidido nas ADIs 4.467, Rel. Min. Rosa Weber; 4.018, Rel. Min. Joaquim Barbosa; 3.345, Rel. Min. Celso de Mello; e 5.104-MC, Rel. Min. Roberto Barroso.

Dos requisitos para concessão de medida cautelar

A concessão, pelo Supremo Tribunal Federal, de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade tem-se mostrado instrumento apto à proteção da ordem constitucional, como demonstra a jurisprudência da Corte.

Como é cediço, a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade depende do atendimento de dois pressupostos, que são: (1) a verossimilhança do direito e (2) o perigo da demora.

Verifico, na hipótese, presentes os requisitos ensejadores do deferimento da medida cautelar. Explico o porquê.

Da perda de objeto da ADI 5.362

Conforme já relatado, a presente ação direta foi distribuída por prevenção à ADI 5.362, que impugnava normas da Resolução 23.432/2014 do TSE, entre elas o art. 47, § 2º, aqui também contestado.

Naquela ação, após determinar a tramitação pelo rito do art. 12, o Tribunal Superior Eleitoral informou que a Resolução 23.432/2014 fora aprovada, por unanimidade, no julgamento do Processo Administrativo 1581-56, de relatoria do Ministro Henrique Neves da Silva, com base no artigo 61 da Lei 9.096/1995, após debate em audiência pública. A Resolução, ao estabelecer a responsabilidade dos partidos políticos e seus

ADI 6032 MC / DF

dirigentes, teria respaldo no art. 34, II, da Lei 9.096/1995, então vigente:

“Art. 34. A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a escrituração contábil e a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais, exigindo a observação das seguintes normas:

I - (...)

II – caracterização da responsabilidade dos dirigentes do partido e comitês, inclusive do tesoureiro, que responderão civil e criminalmente, por quaisquer irregularidades; (...)”

A AGU e a PGR manifestaram-se pela perda de objeto da ação, uma vez que a Lei 13.165 de 2015 “*não apenas revogou o fundamento de validade da norma questionada, como também instituiu disciplina normativa nitidamente incompatível com o art. 47, § 2º, da Resolução nº 23.432/14*”. A Lei 13.165/2015, inclusive, revogou expressamente o art. 34, II, da Lei 9.096/1995.

Assim, em 4 de agosto de 2017, acolhendo a manifestação da PGR, julguei prejudicada ação, por perda superveniente de objeto (eDOC 22).

No entanto, conforme consta dos autos, o Tribunal Superior Eleitoral, em 4 e 5 de outubro de 2018, proferiu decisões com base na Resolução 23.342/2014, objeto de impugnação da ação em questão.

No julgamento do REspe 060375791, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, o Tribunal considerou que o art. 47, § 2º, da Resolução 23.342/2014 não teria sido revogado pela Lei 13.165/2015, porque não constou revogação expressa. Consignou que o dispositivo continua válido no ordenamento jurídico, sendo, inclusive, reproduzido no artigo 42 da Resolução 23.465/2015. O mesmo entendimento foi aplicado no REspe 060035978, em relação ao Partido Patriota, no Estado do Amapá. O voto restou assim ementado:

“DIREITO ELEITORAL E PROCESSUAL CIVIL.

ADI 6032 MC / DF

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2018. INDEFERIMENTO DE DRAP. ÓRGÃO PARTIDÁRIO ESTADUAL. COLIGAÇÃO MAJORITÁRIA. CONTAS ANUAIS NÃO PRESTADAS. NEGATIVA DE SEGUIMENTO.

1. Recurso especial interposto contra acórdão regional que indeferiu o pedido de registro do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários – DRAP, apresentado pelo Partido da causa Operária – PCO, em razão da falta de anotação válida do órgão regional do partido, na data da convenção, decorrente do fato de terem sido julgadas não prestadas suas contas partidárias dos exercícios financeiros de 2015 e 2016.

2. Nos termos do art. 17, III, da CF/1988 e do art. 32 da Lei nº 9.096/1995, todos os partidos políticos têm a obrigação de prestar contas anualmente à Justiça Eleitoral. A legislação eleitoral prevê sanções ao partido que deixe de cumprir a obrigação, como o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido e a suspensão do registro ou anotação dos seus órgãos de direção até a regularização da situação.

3. A sanção de suspensão do órgão partidário é bastante gravosa, uma vez que é capaz de impedir, inclusive, que o partido se habilite a participar do pleito e lance candidatos, a teor do art. 4º da Lei nº 9.504/1997. Tal medida, porém, justifica-se pelo fato de que a não prestação de contas partidárias produz grave violação aos princípios democrático e da transparência.

4. Ao estabelecer a suspensão do registro ou anotação dos seus órgãos de direção até a regularização da situação partidária, as resoluções editadas por esta Corte apenas densificam as sanções estabelecidas em normas de hierarquia superior.

5. Nos termos da jurisprudência desta Corte, na hipótese de omissão da agremiação no dever de prestar contas, são aplicáveis as sanções vigentes à época em que as contas deveriam ter sido prestadas. **No caso, portanto, aplicam-se às contas relativas aos exercícios financeiros de 2015 e 2016 a**

penalidade de suspensão de registro prevista no art. 47, § 2º, da Res.–TSE nº 23.432/2014 e no art. 42 da Res.–TSE nº 23.465/2015, respectivamente.

6. Inexistência de revogação expressa do art. 47, § 2º, da Res.–TSE nº 23.434/2014 pela Lei nº 13.165/2015. Apesar de ter sido questionada a constitucionalidade da resolução na ADI nº 5362, o STF não julgou o mérito da ação, que foi extinta por perda superveniente do seu objeto em decisão proferida pelo Min. Gilmar Mendes, em 04.08.2017. Ademais, a sanção vem sendo repetida nas resoluções editadas posteriormente pelo TSE com praticamente a mesma redação.

7. As resoluções desta Corte são determinantes no sentido de que as decisões que julgam as contas como não prestadas têm eficácia imediata e que a simples apresentação de pedido de regularização de contas não possui efeito suspensivo.

8. Inaplicável ao caso a jurisprudência deste TSE que admite, excepcionalmente, a participação no pleito de partido com órgão de direção suspenso por não prestação de contas, desde que: (i) o partido tenha, prontamente, formulado pedido de regularização de contas para afastar a situação de inadimplência; (ii) seja demonstrada a boa-fé do partido; e (iii) a ausência de julgamento do pedido de regularização de contas pelo órgão competente da Justiça Eleitoral não tenha ocorrido por fato atribuível ao partido.

9. Na hipótese, não ficou demonstrada a boa-fé e presteza do órgão diretivo na formulação do pedido de regularização de contas, uma vez que (i) as decisões que implicaram a anotação da suspensão da eficácia do registro transitaram em julgado em 30.06.2017 e 03.07.2018; (ii) os pedidos de regularização das contas partidárias foram apresentados tardiamente (em 31.08.2018); e (iii) os pedidos de regularização das contas apresentados não foram instruídos com a documentação necessária à sua análise.

10. Recurso especial eleitoral a que se nega provimento”.
(grifei)

ADI 6032 MC / DF

Em 5 de outubro de 2018, o TSE, em processos de relatoria do Ministro Og Fernandes (PJe 0600197-83.2018.6.03.0000; 0600469-77.2018.6.03.0000; 0601619-93.2018.6.03.0000), aplicou o novo entendimento aos partidos PT e PPS, no Estado do Amapá, suspendendo as anotações dos órgãos regionais.

Dessa forma, a Resolução 23.432/2014 não só não teria sido revogada, como continuou a ser aplicada pelo Tribunal Superior Eleitoral, sendo reproduzida no art. 48, *caput* e § 2º, da Res./TSE 23.546/2017 e art. 42, *caput*, da Res./TSE 23.571/2018, o que fez com que os partidos PCO, em São Paulo, Patriotas, PT e PPS, no Amapá, ficassem impossibilitados de participar das eleições de 2018, **às vésperas do pleito eleitoral**, porque tiveram contas julgadas não prestadas em anos anteriores ao pleito.

Ou seja, considerando o princípio da anualidade eleitoral, entendo, assim, já haver aqui razão suficiente a justificar a concessão da medida liminar.

Isso porque, podemos considerar que a decisão do Tribunal Superior Eleitoral, às vésperas da eleição, acabou por surpreender os partidos políticos que, inclusive, em um primeiro momento, haviam obtido o registro da candidatura junto à Justiça Eleitoral.

Importante lembrar que a Emenda Constitucional 4, ao dar nova redação ao art. 16 da Constituição Federal, visa a impedir que ocorram mudanças nas regras que regulam o processo eleitoral a menos de um ano da eleição:

“Art. 16. 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”.

Esse princípio constitucional nada mais é do que uma forma de garantir segurança jurídica às normas que regulam os processos de disputa pelo poder em democracias. Dessa forma, entendo que o princípio da anterioridade também deve valer para as alterações na interpretação da norma eleitoral pelo Poder Judiciário.

Ademais, ainda que neste juízo preliminar, verifico fortes razões a

ADI 6032 MC / DF

apontar a inconstitucionalidade da norma que determina a suspensão do diretório regional ou municipal na sentença que julga as contas não prestadas na forma como regulamentado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Da verossimilhança do direito

A controvérsia dos autos diz respeito à constitucionalidade da norma prevista nas Resoluções do TSE 23.432/2014, 23.546/2017 e 23.571/2018, que, ao regulamentarem o Título III da Lei 9.096/1995, estabelecem sanção para órgão partidário regional ou zonal que tem as contas julgadas não prestadas.

Quanto à verossimilhança, o primeiro fundamento constitucional a se verificar diz respeito à existência de lei a amparar o poder regulamentar do TSE.

O art. 17 da Constituição Federal estabelece as normas para criação, funcionamento e extinção dos partidos políticos. As diretrizes constitucionais foram regulamentadas pela Lei 9.096/1995, que dispõe sobre os partidos políticos.

Um dos preceitos constitucionais que deve ser observado pelos Partidos Políticos é justamente o de *“prestar contas à justiça eleitoral”* (art. 17, III, CF).

Esse dever, portanto, foi regulamentado pela Lei dos Partidos Políticos, que estabelece a forma de prestação de contas, seus requisitos formais, temporais e procedimentais, dispostas especialmente nos artigos 30 a 37-A da Lei 9.096/1995. Essa seria a base legal a amparar as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral ora impugnadas.

Para exame do pedido de medida cautelar em apreço, entendo necessário analisar, em especial, a redação original do art. 37 e suas alterações posteriores.

O art. 37 da Lei 9.096/1995, na redação original, assim dispunha:

“Art. 37. A falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial, implica a suspensão de novas quotas do fundo partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei, cabíveis na espécie, **aplicado também o disposto no art.**

ADI 6032 MC / DF

28". (grifei)

Essa redação foi alterada pela Lei 9.693, de 1998, que retirou a remissão ao art. 28 (que trata do cancelamento de registro e estatuto de partido político pelo TSE):

“Art. 37. A falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial implica a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário e sujeita os responsáveis às penas da Lei”.

Vê-se, pois, que, intencionalmente, o legislador retirou a remissão ao artigo 28, que versa justamente sobre o cancelamento de registro e estatuto de partido político pelo TSE:

“Art. 28. O Tribunal Superior Eleitoral, após trânsito em julgado de decisão, determina o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido contra o qual fique provado: I - ter recebido ou estar recebendo recursos financeiros de procedência estrangeira;
II - estar subordinado a entidade ou governo estrangeiros;
III - não ter prestado, nos termos desta Lei, as devidas contas à Justiça Eleitoral;
IV - que mantém organização paramilitar”.

Por último, com a Lei 13.165/2015, o art. 37 passou a tratar especificamente das hipóteses de desaprovação de contas, prevendo como única consequência a devolução do valor apontado como irregular e a aplicação de multa.

A redação atual do artigo 37 da Lei 9.096/1995 assim dispõe:

“Art. 37. A desaprovação das contas do partido implicará **exclusivamente** a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento).

ADI 6032 MC / DF

§ 1º. A Justiça Eleitoral pode determinar diligências necessárias à complementação de informações ou ao saneamento de irregularidades encontradas nas contas dos órgãos de direção partidária ou de candidatos.

§ 2º. A sanção a que se refere o caput será aplicada exclusivamente à esfera partidária responsável pela irregularidade, **não suspendendo o registro ou a anotação de seus órgãos de direção partidária** nem tornando devedores ou inadimplentes os respectivos responsáveis partidários.

§ 3º. A sanção a que se refere o caput deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de um a doze meses, e o pagamento deverá ser feito por meio de desconto nos futuros repasses de cotas do Fundo Partidário, desde que a prestação de contas seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, em até cinco anos de sua apresentação.

§4º. Da decisão que desaprovar total ou parcialmente a prestação de contas dos órgãos partidários caberá recurso para os Tribunais Regionais Eleitorais ou para o Tribunal Superior Eleitoral, conforme o caso, o qual deverá ser recebido com efeito suspensivo.

§ 5º. As prestações de contas desaprovadas pelos Tribunais Regionais e pelo Tribunal Superior poderão ser revistas para fins de aplicação proporcional da sanção aplicada, mediante requerimento ofertado nos autos da prestação de contas.

§ 6º. O exame da prestação de contas dos órgãos partidários tem caráter jurisdicional.

(...)

§ 9º. O desconto no repasse de cotas resultante da aplicação da sanção a que se refere o caput será suspenso durante o segundo semestre do ano em que se realizarem as eleições.

§ 10. Os gastos com passagens aéreas serão comprovados mediante apresentação de fatura ou duplicata emitida por agência”.

Já para a situação das contas não prestadas, a Lei 13.165 incluiu o art.

ADI 6032 MC / DF

37-A. A nova norma prevê como consequência para o partido que tiver as contas julgadas não prestadas a suspensão dos recursos do fundo e a responsabilização dos responsáveis pela omissão:

“Art. 37-A. A falta de prestação de contas implicará a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário enquanto perdurar a inadimplência e sujeitará os responsáveis às penas da lei”. (grifei)

Parece, assim, que o legislador, com a reforma operada pela Lei 13.165/2015, objetivou deixar claro que a decisão da justiça eleitoral que julgue as contas não apresentadas ou desaprovadas não poderá de forma imediata aplicar sanção que impeça o partido de participar dos pleitos tanto nacional, regional ou municipal. Assim, além das alterações no art. 37, incluiu os §§ 4º e 5º ao art. 32, com a seguinte redação:

“Art. 32. O partido está obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de abril do ano seguinte.

(...)

§ 4º Os órgãos partidários municipais que não hajam movimentado recursos financeiros ou arrecadado bens estimáveis em dinheiro ficam desobrigados de prestar contas à Justiça Eleitoral, exigindo-se do responsável partidário, no prazo estipulado no caput, a apresentação de declaração da ausência de movimentação de recursos nesse período.

§ 5º A desaprovação da prestação de contas do partido **não ensinará sanção alguma** que o impeça de participar do pleito eleitoral. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)”. (grifei)

Esse foi, inclusive, o entendimento a que chegaram a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República quando do advento da Lei 13.165/2015.

Assim, a Advocacia-Geral da União manifestou-se, na ADI 5.362, pela perda de objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade.

ADI 6032 MC / DF

Destaco de sua manifestação o seguinte trecho:

“Como visto, o autor postula a declaração da inconstitucionalidade do artigo 47, § 2º, da Resolução nº 23.432/14 do Tribunal Superior Eleitoral. No entanto, referido dispositivo não mais subsiste no ordenamento jurídico vigente, o que inviabiliza o conhecimento da presente ação direta.

Com efeito, em 29 de setembro de 2015, sobreveio a Lei Federal nº 13.165, que *‘altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina’*. Tal diploma normativo determinou, de forma expressa, a alteração do artigo 37 da Lei nº 9.096/95, cuja redação pretérita era regulamentada e servia de fundamento de validade para a disposição sob investiva.

(...)

Como se nota, a matéria tratada pelo dispositivo hostilizado é disciplinada, atualmente, pelo artigo 37, *caput* e § 2º, da Lei nº 9.096/95. O *caput* do artigo legal mencionado prevê, como sanção exclusiva para a desaprovação das contas do partido político, a devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20%, pela esfera partidária responsável.

Por sua vez, o § 2º do artigo 37 da Lei nº 9.096/95 veda, de modo expresso, que a desaprovação das contas do partido implique a suspensão do registro ou da anotação dos órgãos de direção partidária, bem como a caracterização dos respectivos responsáveis partidários como devedores ou inadimplentes.

Em outros termos, o artigo 3º da Lei nº 13.165/15, ao modificar o artigo 37 da Lei nº 9.096/95, não apenas revogou a redação pretérita deste dispositivo legal, fulminando, desse modo, o fundamento de validade da norma questionada. Além disso, instituiu disciplina normativa nitidamente incompatível com o disposto pelo artigo 47, § 2º, da Resolução nº 23.432/14 que, ao contrário do texto legal em vigor, permitia a suspensão

ADI 6032 MC / DF

do registro ou anotação dos órgãos partidários pela falta de prestação de contas, assim como a atribuição da condição de inadimplentes aos respectivos responsáveis”.

Da mesma forma, a Procuradoria-Geral da República exarou parecer na ADI 5.362, assim ementado:

“CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 47, § 2º, DA RESOLUÇÃO 23.432/2014 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. FINANÇAS E CONTABILIDADE DE PARTIDOS POLÍTICOS. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 13.165/2015. DISCIPLINA INCOMPATÍVEL COM A NORMA IMPUGNADA. REVOGAÇÃO TÁCITA. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. 1. Provoca extinção de processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade a revogação posterior do ato impugnado, pois opera sua exclusão do sistema de direito positivo, independentemente de efeitos residuais concretos. Nesses casos, ocorre perda de objeto da demanda e, em consequência, desaparece o interesse de agir. 2. Parecer por extinção do processo sem resolução do mérito”.

Adotando as razões apresentadas pela AGU e pela PGR, decidi pela perda superveniente do objeto da ADI 5.362. Eis o teor da decisão:

“(…) Verifico que, após a propositura desta ação, a Lei 13.165/2015 alterou a norma do artigo 37 da Lei 9.096/1995, que passou a prever como sanção exclusiva para a desaprovação das contas do partido a devolução da importância apontada, acrescida de multa de até 20%, a qual não pode ser estendida às pessoas físicas responsáveis.

Logo, além de derrogar o fundamento de validade do ato editado pelo TSE, a nova lei instituiu disciplina expressamente oposta à constante do art. 47, § 2º, da Resolução 23.432/2014. Dessarte, percebe-se que ocorreu a revogação tácita da norma questionada.

ADI 6032 MC / DF

Portanto, a presente ação está prejudicada por perda superveniente de objeto, conforme o entendimento firmado por esta Corte no julgamento da ADI 709/PR, rel. Min. Paulo Brossard (DJ 7.10.1992),(...).

Ante o exposto, julgo prejudicada, pela perda superveniente de seu objeto, a presente ação direta de inconstitucionalidade (art. 21, IX, do STF)”.

Logo, a Lei 9.096/1995, que regulamenta o dever dos partidos políticos de prestar contas à Justiça Eleitoral estabelecido pelo artigo 17 da Constituição, parece não dar margem à Justiça Eleitoral para criação de consequências outras que não as por ela previstas.

Assim, após a alteração legislativa de 2015, seduz o argumento de que as decisões da Justiça Eleitoral que analisam a prestação de contas pelos órgãos partidários apenas poderão:

a) se as contas forem julgadas desaprovadas, determinar a devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento);

b) se as contas forem julgadas não prestadas, proibir o recebimento de recursos oriundos do Fundo Partidário, enquanto não for regularizada a situação do partido político.

Todavia, precisamos lembrar que a lei dos partidos políticos ainda prevê, em seu art. 28, uma outra consequência para o partido que não presta contas à Justiça Eleitoral, qual seja, o cancelamento de seu registro e de seu estatuto.

Essa atribuição conferida ao Tribunal Superior Eleitoral é, na verdade, uma decorrência dos preceitos constitucionais que orientam a criação, funcionamento e extinção dos partidos políticos previstos no art. 17 da Constituição, como já falamos.

Ora, o dever de prestar contas é de fundamental importância para o funcionamento da democracia brasileira, sendo um valor que orienta o funcionamento de todos os poderes constituídos e uma regra para todos os que recebem dinheiro público. No caso dos partidos políticos, a prestação de contas dá transparência ao funcionamento do sistema

ADI 6032 MC / DF

eleitoral e permite a fiscalização das normas constitucionais e legais que orientam o jogo político democrático.

Nesse sentido, inclusive, lembro recente precedente do Plenário desta Corte, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que bem sintetiza a relação entre democracia, transparência e dever de prestar contas. O acórdão restou assim ementado:

“Art. 28, §12, da Lei Federal 9.504/1997 (Lei das Eleições). Prestação de Contas das doações de partidos para candidatos. Necessidade de identificação dos particulares responsáveis pela doação ao partido. Exigência republicana de transparência. O grande desafio da democracia representativa é fortalecer os mecanismos de controle em relação aos diversos grupos de pressão, não autorizando o fortalecimento dos ‘atores invisíveis de poder’, que tenham condições econômicas de desequilibrar o resultado das eleições e da gestão governamental. Os princípios democrático e republicano repelem a manutenção de expedientes ocultos no que concerne ao funcionamento da máquina estatal em suas mais diversas facetas. É essencial ao fortalecimento da democracia que o seu financiamento seja feito em bases essencialmente republicanas e absolutamente transparentes. Prejudica-se o aprimoramento da democracia brasileira quando um dos aspectos do princípio democrático — a democracia representativa — se desenvolve em bases materiais encobertas por métodos obscuros de doação eleitoral. Sem as informações necessárias, entre elas a identificação dos particulares que contribuíram originariamente para legendas e para candidatos, com a explicitação também destes, o processo de prestação de contas perde em efetividade, obstruindo o cumprimento, pela justiça eleitoral, da relevantíssima competência estabelecida no art. 17, III, da CF”. (ADI 5.394, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, DJe 18.2.2019)

Justamente em razão da sua importância para o bom funcionamento da Democracia, o sistema eleitoral brasileiro permite que o partido

ADI 6032 MC / DF

político que não preste contas à Justiça Eleitoral tenha seu registro cancelado, uma vez observado o procedimento de cancelamento previsto no *caput* e §§ 1º e 2º do art. 28 da Lei dos Partidos Políticos.

A redação original do artigo 28 estabelecia apenas competência do TSE para cancelar registro civil e estatuto do partido político, por meio de processo de cancelamento. Eis a redação original:

“Art. 28. O Tribunal Superior Eleitoral, após trânsito em julgado de decisão, determina o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido contra o qual fique provado:

I – ter recebido ou estar recebendo recursos financeiros de procedência estrangeira;

II – estar subordinado a entidade ou governo estrangeiros;

III – não ter prestado, nos termos desta Lei, as devidas contas à Justiça Eleitoral;

IV – que mantém organização militar.

§ 1º A decisão judicial a que se refere este artigo deve ser precedida de processo regular, que assegure ampla defesa.

§ 2º O processo de cancelamento é iniciado pelo Tribunal à vista de denúncia de qualquer eleitor, de representante de partido, ou de representação do Procurador-Geral Eleitoral”.

Como o artigo não especificava se o processo de cancelamento poderia ocorrer em face de atos praticados por órgãos regionais ou municipais, em 1998, foi acrescido pela Lei 9.693 o § 3º ao art. 28, de modo a deixar claro que o partido, em nível nacional, não sofrerá punição em razão de ato de responsabilidade de órgão zonal:

“§ 3º. O partido político, em nível nacional, não sofrerá a suspensão das cotas do Fundo Partidário, nem qualquer outra punição como consequência de atos praticados por órgãos regionais ou municipais”.

E, ainda, a Lei 12.034 de 2009 acrescentou os parágrafos quarto, quinto e sexto, de modo a melhor especificar as relações e consequências

ADI 6032 MC / DF

entre as contas do partido político no nível nacional, regional ou municipal:

“§4º. Despesas realizadas por órgãos partidários municipais ou estaduais ou por candidatos majoritários nas respectivas circunscrições devem ser assumidas e pagas exclusivamente pela esfera partidária correspondente, salvo acordo expresso com órgão de outra esfera partidária.

§ 5º. Em caso de não pagamento, as despesas não poderão ser cobradas judicialmente dos órgãos superiores dos partidos políticos, recaindo eventual penhora exclusivamente sobre o órgão partidário que contraiu a dívida executada.

§ 6º. O disposto no inciso III do caput refere-se apenas aos órgãos nacionais dos partidos políticos que deixarem de prestar contas ao Tribunal Superior Eleitoral, não ocorrendo o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido quando a omissão for dos órgãos partidários regionais ou municipais”.

Portanto, a partir de 2009, não resta dúvida que o legislador afastou qualquer possibilidade de cancelamento do registro e do estatuto do partido político quando a decisão da Justiça Eleitoral comprovar a não prestação de contas **por órgão regional ou municipal**.

Assim, a inobservância do dever de prestar contas, pelo partido político, em nível nacional, poderá implicar sua extinção, após processo de cancelamento, por meio do procedimento previsto nos parágrafos 1º e 2º do art. 28, após decisão transitada em julgado comprovar a não prestação de contas.

Justamente por isso, o art. 48 da Res. 23546/2017 do TSE determina *“julgadas não prestadas as contas do órgão nacional do partido, o TSE deve disponibilizar o processo ao MPE para fins do previsto no art. 28, III, da Lei 9.096”*. Logo, a sentença que julga as contas não prestadas não tem o condão de cancelar, nem mesmo suspender, o partido no âmbito nacional de imediato.

Se, em relação ao partido, no âmbito nacional, a legislação eleitoral prevê um procedimento específico para o cancelamento do registro,

ADI 6032 MC / DF

parece coerente que, para os órgãos regionais ou municipais, consequência análoga também seja precedida de processo específico, no qual se possibilite o contraditório e a ampla defesa. Logo, as normas impugnadas, ao determinarem a suspensão do registro ou anotação do partido como consequência imediata do julgamento das contas, padecem de vício de inconstitucionalidade por violarem o *due process of law*.

É verdade que não permitir a suspensão do órgão regional ou municipal que omita a prestação de contas da Justiça Eleitoral deixaria uma lacuna no sistema eleitoral, inviabilizando a fiscalização desses órgãos de direção partidária, o que acarretaria riscos para a própria democracia.

Assim, faz-se necessário compatibilizar as diversas normas incidentes sobre o dever dos partidos políticos de prestar contas, em todos os níveis de direção partidária, de modo a concluir que a suspensão do órgão regional ou municipal, por decisão da Justiça Eleitoral, só poderá ocorrer após processo específico de suspensão, em que se oportunize contraditório e ampla defesa ao órgão partidário omissor.

A mim me parece, em juízo preliminar, que permitir qualquer outra interpretação às normas em exame importaria em vício de inconstitucionalidade, posto que não permitira ao órgão suspenso defender-se adequadamente, podendo surpreender os filiados em ano eleitoral, prejudicando o jogo democrático.

O processo de suspensão do órgão partidário, após a apuração da não prestação de contas pela Justiça Eleitoral, é importante para dar transparência à atuação do diretório, inclusive em relação aos demais órgãos de direção do partido no âmbito nacional, e em relação a todos os seus filiados, visando a garantir publicidade e segurança jurídica aos candidatos.

Do perigo na demora

Considerando que as normas impugnadas foram aplicadas pelo Tribunal Superior Eleitoral nas eleições de 2018, acarretando a nulidade dos votos recebidos por alguns partidos eleitorais, a demora na análise da medida requerida poderá acarretar o dano irreparável de frustrar a

ADI 6032 MC / DF

manifestação da vontade popular, visto que os mandatos para deputados federais e estaduais já se iniciaram, e as agremiações que sofreram a sanção do TSE ficaram impedidas de participar da composição do quociente eleitoral.

A medida justifica-se ainda mais em razão da insegurança jurídica gerada pelo entendimento exarado na ADI 5.362, fruto da concessão entre Advocacia-Geral da União, Procuradoria-Geral da República e este Ministro, que gerou, na comunidade jurídica e política, a impressão de que a norma não mais se aplicaria.

Como relatado, foi justamente com base nesse entendimento que os partidos com contas não prestadas conseguiram o deferimento dos registros das candidaturas, fazendo constar os nomes de seus candidatos nas urnas, e permitindo que recebessem votos, posteriormente anulados pela Justiça Eleitoral.

Registre-se que, apenas dias antes do pleito, o Tribunal Superior Eleitoral pacificou o entendimento em relação à matéria, gerando surpresa inadmissível em matéria de direito eleitoral.

Ademais, em razão do pouco tempo transcorrido entre a invalidação das candidaturas e o dia da votação, muitos eleitores, talvez nem cientificados ainda da decisão do TSE, acabaram por proferir votos “nulos” inconscientemente.

Há que se levar em consideração que o sistema proporcional densifica o princípio do pluralismo. A desconsideração de votos dados aos candidatos dos partidos com contas não apresentadas, por entendimento fixado na véspera da eleição, parece causar dano irreparável ao regime democrático, se acarretar alteração do resultado das eleições de 2018.

No que concerne ao perigo de demora, portanto, neste juízo preliminar, parece evidente a necessidade de concessão da medida de urgência, de modo a afastar a aplicação das normas aqui impugnadas, para viabilizar que os votos que tenham sido dirigidos aos partidos com registro suspenso em razão das normas ora questionadas sejam computados.

ADI 6032 MC / DF

Posto isso, sem prejuízo de melhor análise quanto à questão de fundo, em caráter definitivo, por ocasião do julgamento de mérito, tenho, para mim, que é caso de concessão de medida cautelar.

Ante o exposto, **defiro parcialmente** a medida cautelar requerida, *ad referendum do Plenário* (art. 21, V, do RISTF; art. 10, §3º, Lei 9.868/1999), para conferir interpretação conforme à Constituição às normas do art. 47, *caput* e § 2º, da Res./TSE 23.432/2014; do art. 48, *caput* e § 2º, da Res./TSE 23.546/2017; e do art. 42, *caput*, da Res./TSE 23.571/2018, **afastando qualquer interpretação que permita que a sanção de suspensão do registro ou anotação do órgão partidário regional ou municipal seja aplicada de forma automática**, como consequência da decisão que julga as contas não prestadas, assegurando que tal penalidade somente pode ser aplicada após decisão, com trânsito em julgado, decorrente de procedimento específico de suspensão de registro, nos termos do art. 28 da Lei 9.096/1995.

Comunique-se, com urgência.

Na sequência, inclua-se em pauta imediatamente para o julgamento colegiado do referendo da medida cautelar.

Publique-se.

Brasília, 16 de maio de 2019.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente