



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

CANCELAMENTO DE REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO (11535) Nº 0604166-27.2017.6.00.0000 (PJe) - BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

REQUERENTES: MODESTO SOUZA BARROS CARVALHOSA E OUTROS

ADVOGADOS: MODESTO SOUZA BARROS CARVALHOSA (SP10974)

REQUERIDO: PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT) – NACIONAL

ADVOGADOS: RACHEL LUZARDO DE ARAGÃO (MG139937) E OUTROS

REQUERIDO: MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (MDB) – NACIONAL

ADVOGADOS: RENATO OLIVEIRA RAMOS (DF20562) E OUTROS

REQUERIDO: PARTIDO PROGRESSISTA (PP) – NACIONAL

ADVOGADOS: HERMAN TED BARBOSA (DF10001) E OUTROS

REQUERIDO: PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL (PROS) – NACIONAL

ADVOGADO: ALEX DUARTE SANTANA BARROS

REQUERIDO: PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO (PRB) – NACIONAL

ADVOGADOS: CRISTIANE RODRIGUES BRITTO (DF18254) E OUTRO

REQUERIDO: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL (PC do B) – NACIONAL

ADVOGADO: PAULO MACHADO GUIMARÃES (DF05358)

REQUERIDO: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA (PDT) – NACIONAL

ADVOGADOS: IAN RODRIGUES DIAS (DF10074) E OUTROS

REQUERIDO: PARTIDO DA REPÚBLICA (PR) – NACIONAL

ADVOGADOS: MARCELO LUIZ AVILA DE BESSA (DF1233000A) E OUTRO

REQUERIDO: PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO (PSD) – NACIONAL

ADVOGADO: THIAGO FERNANDES BOVERIO (DF2243200A)

DECISÃO

CANCELAMENTO DE REGISTROS DE PARTIDOS POLÍTICOS. RECEBIMENTO DE RECURSOS DE ORIGEM ESTRANGEIRA. ART. 28, I DA LEI 9.096/95. EVENTUAIS DESVIOS DE CONDUTA DE DIRIGENTES PARTIDÁRIOS NÃO PODEM, IPSO FACTO, SER ATRIBUÍDAS AO PARTIDO. NÃO APRESENTAÇÃO DE CONTAS. ART. 28, II DA LEI 9.096/95. PRESTAÇÃO DE CONTAS APRESENTADAS, AINDA QUE EM DESACORDO PONTUAL COM A LEGISLAÇÃO DE VIGÊNCIA. MANUTENÇÃO DE ORGANIZAÇÃO



*PARAMILITAR. ART. 28, IV DA LEI 9.096/95. NÃO
CARACTERIZAÇÃO. PEDIDOS DE
CANCELAMENTO DE REGISTRO DE PARTIDOS
POLÍTICOS AOS QUAIS SE NEGA SEGUIMENTO.*

1. Trata-se de pedido de Cancelamento de Registro de Partido Político, com fundamento no art. 1o., 3o. e 17 da CF; no parág. único do art. 19, no inciso I do art. 22, no § 1o. do art. 237 e no art. 356 do CE; e no § 2o. do art. 28 da Lei 9.096/95, formulado por LAERCIO LAURELLI, MODESTO SOUZA BARROS CARVALHOSA e LUÍS CARLOS CREMA em desfavor das seguintes agremiações: PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT), MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (MDB), PARTIDO PROGRESSISTA (PP), PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL (PROS), PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO (PRB), PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL (PC do B), PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA (PDT), PARTIDO DA REPÚBLICA (PR) e PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO (PSD).

2. Os autores afirmam ser imperioso o cancelamento dos registros civis e dos estatutos sociais dos Partidos Políticos requeridos, por estar provado o seguinte:

- a) o recebimento de recursos de origem estrangeira;*
- b) o recebimento de recursos provenientes de órgãos da Administração Pública, de empresas públicas, de empresas de economia mistas, de concessionárias ou permissionárias de serviço público;*
- c) a não prestação de contas à Justiça Eleitoral de acordo com a legislação, com o agravante da ocultação de recursos roubados dos cofres públicos;*
- d) o financiamento de campanhas eleitorais em desacordo com a lei;*
- e) a não identificação dos recursos recebidos, o recebimento de recursos de forma não permitida e a inexistência de todos os registros de movimentação nas contas bancárias das campanhas eleitorais;*
- f) o funcionamento parlamentar em desacordo com a lei, com o agravante de manipulação e compra de apoio político de Parlamentares;*
- g) a prática de condutas que afetaram a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, com o agravante de que as condutas tipificaram também ilícito criminal;*
- h) no caso específico do Partido dos Trabalhadores (PT), a instrução e utilização de organizações paramilitares; e*
- i) o abuso da personalidade jurídica perpetrado pelos Partidos Políticos denunciados, em face do desvio de finalidade, a rigor do que estabelece o art. 50 do Código Civil.*

3. Em caráter de urgência, *inaudita altera pars*, requerem a suspensão (a) do direito dos Partidos Políticos denunciados de participarem do processo eleitoral, conforme determina o § 2o. do art. 7o. da Lei 9.096/95; (b) do repasse do Fundo Partidário aos Partidos Políticos denunciados, a rigor do § 2o. do art. 7o. e do inciso I do art. 36 da Lei 9.096/95; e (c) do direito dos Partidos Políticos denunciados de acesso gratuito ao rádio e à televisão, consoante o disposto no § 2o. do art. 7o. e nos arts. 45 a 49 da Lei 9.096/95.

4. Ao final, pugnam pela admissão dos pedidos de cancelamento dos registros civis e estatutos dos Partidos, com a conseqüente responsabilização civil destes e de seus filiados.



5. Em decisão monocrática, o pedido de tutela de urgência foi indeferido, porquanto não se verificou *pudessem os fatos narrados levar à pretendida conclusão de que as referidas greis, nos termos do que disposto no art. 28 da Lei 9.096/95, tenham recebido ou estejam recebendo recursos financeiros de procedência estrangeira; estejam subordinadas a entidade ou Governo estrangeiros; não tenham prestado as devidas contas à Justiça Eleitoral; ou que mantenham organização paramilitar* (ID 170545).

6. A essa decisão os autores opuseram Embargos de Declaração, com pedido de efeitos infringentes, em que alegam a existência de omissões e contradições na decisão que indeferiu o pedido liminar (ID 193331).

7. Intimadas a oferecer defesa, manifestaram-se as seguintes agremiações: PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO (PSD) (ID 191752), PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL (PC do B) (ID 194345), PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA (PDT) (ID 194572), PARTIDO PROGRESSISTA (PP) (ID 196129), MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (MDB) (ID 197865), PARTIDO DA REPÚBLICA (PR) (ID 201927).

8. Em 21.3.2018, foi certificado o decurso de prazo para a apresentação de defesa (ID 203787).

9. Em 23.3.2018, o PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL (PROS) apresentou peça de defesa (ID 204309).

10. Na sequência, a PGE, por meio do ilustre parecer de lavra do Procurador-Geral Eleitoral, HUMBERTO JACQUES DE MEDEIROS, e da Subprocuradora-Geral da República, AUREA MARIA ETELVINA NOGUEIRA LUSTOSA PIERRE, opinou pela extinção parcial do processo, sem resolução de mérito, e pela improcedência dos demais pedidos, com a rejeição dos Embargos de Declaração (ID 210540).

11. Por fim, o MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO fez juntar parecer jurídico elaborado pelos Juristas LUIS GRECO e ALAOR LEITE, com a colaboração de ADRIANO TEIXEIRA, que trata de pontos específicos da controvérsia constante dos autos.

12. Era o que havia de relevante para relatar.

13. Trata-se de pedido de Cancelamento de Registro de Partido Político apresentado por LAERCIO LAURELLI, MODESTO SOUZA BARROS CARVALHOSA e LUÍS CARLOS CREMA em desfavor do PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT), MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (MDB), PARTIDO PROGRESSISTA (PP), PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL (PROS), PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO (PRB), PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL (PC do B), PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA (PDT), PARTIDO DA REPÚBLICA (PR), e PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO (PSD), pelas seguintes razões:

a) o recebimento de recursos de origem estrangeira;

b) o recebimento de recursos provenientes de órgãos da Administração Pública, de empresas públicas, de empresas de economia mistas, de concessionárias ou permissionárias de serviço público;

c) a apresentação de contas à Justiça Eleitoral em desacordo com a legislação;

d) o financiamento de campanhas eleitorais em desacordo com a lei;



e) a não identificação dos recursos recebidos, o recebimento de recursos de forma não permitida e a inexistência de todos os registros de movimentação nas contas bancárias das campanhas eleitorais;

f) o funcionamento parlamentar em desacordo com a lei, com o agravante de manipulação e compra de apoio político de Parlamentares;

g) a prática de condutas que afetaram a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, com o agravante de que as condutas tipificaram também ilícito criminal;

h) no caso específico do Partido dos Trabalhadores (PT), a instrução e utilização de organizações paramilitares;

i) abuso da personalidade jurídica perpetrado pelos Partidos Políticos denunciados, em face do desvio de finalidade, a rigor do que estabelece o art. 50 do Código Civil.

14. Não obstante os autores noticiarem a ocorrência de diversas irregularidades supostamente praticadas pelas agremiações partidárias requeridas, é crucial, com vistas a precisar o escorreito enquadramento legal do suporte fático, observar que as hipóteses de dissolução dessas instituições não se encontram no texto constitucional, embora indiscutivelmente nele contenha princípios orientadores de suas atividades, menos ainda no regramento de direito comum, sobretudo em razão da natureza política, e não patrimonial, que permeia as atividades desses entes.

15. Na verdade, a capitulação de atos ilícitos dos quais decorra, como reprimenda, a dissolução de Partidos Políticos encontra-se prevista em lei especial, mais especificamente na Lei 9.096/95, a chamada Lei dos Partidos Políticos, como bem observou o parecer da PGE, ao afirmar que *o Estatuto Civil não regula especificamente a temática do cancelamento dos Partidos Políticos, e nem poderia fazê-lo, pois, em relação a tais entes, figura como lei geral, diante da especialidade da Lei 9.096/1995* (ID 210540, fls. 12-13).

16. Em consulta à legislação de vigência, somente os fatos descritos no art. 28 da Lei 9.096/95 podem, se provados, levar à sanção de cancelamento de registro do Partido Político. Confira o dispositivo legal, cujo texto, de forma exaustiva, estabelece:

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.

17. Vale registrar que, dado o caráter eminentemente restritivo da norma que estabelece as hipóteses legais de supressão dessas instituições do ordenamento jurídico, nem mesmo ilícitos eleitorais, ainda que graves, como o recebimento de recursos de origem vedada ou não identificada, podem, por analogia, alcançar esse resultado, quando não expressamente previstos no dispositivo de vigência – art. 28 da Lei 9.096/95.

18. Assim, ao cotejar os fatos lançados na petição inicial com as hipóteses de incidência que preveem a severa sanção de cancelamento de registro do Partido, infere-se que a apreciação da controvérsia deve se restringir aos



relatos referentes ao (a) recebimento de recursos financeiros de procedência estrangeira; (b) ausência de apresentação de contas; e (c) especificamente no caso do PT, instrução e utilização de organizações paramilitares.

19. Contudo, antes de adentrar na matéria de fundo, faz-se necessário, estabelecer algumas premissas teóricas sobre a matéria.

20. No sistema brasileiro de democracia representativa, os Partidos Políticos exercem papel crucial na atividade de captação e de manifestação da vontade popular.

21. Segundo SAHID MALUF, *os Partidos Políticos são peças necessárias, senão mesmo as vigas mestras do travejamento político e jurídico do Estado democrático* (Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 345).

22. Essa importância das agremiações partidárias é compartilhada também por GERHARD LEIBHOLZ, para quem *os Partidos seriam as únicas organizações que, nos Estados com grande extensão territorial, teriam condições de aglutinar em grupos os milhares de eleitores que se encontram dispersos e desarticulados. Portanto, só através dessas organizações partidárias poderia ser implementada uma ação política articulada* (Sistema Político e Direito Eleitoral Brasileiros: Estudos em Homenagem ao Ministro Dias Toffoli. Coordenação de João Otávio de Noronha e Richard Pae Kim. São Paulo: Atlas, 2016, p. 621).

23. Em tom pragmático, RODRIGO LÓPEZ ZÍLIO relata que, *sem Partidos Políticos, não existem candidatos; sem candidatos, inexistente eleição e, por consequência, resta tolhida a participação do cidadão na formação democrática do Estado* (Direito Eleitoral: Noções Preliminares, Elegibilidade e Inelegibilidade, Processo Eleitoral (da Convenção à Prestação de Contas), Ações Eleitorais. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012, p. 57).

24. Não só a doutrina reconhece a indispensabilidade dessas instituições para o processo democrático. Em decisão singular, proferida em 3.6.2015, no CRPP 1727-97/DF, o eminente Ministro LUIZ FUX, afirmou o seguinte:

Em uma democracia representativa, o veículo principal entre as demandas latentes na sociedade civil e o Estado são, em princípio, os Partidos Políticos. De fato, são os Partidos que agregam os cidadãos dentro do espaço público no afã de defender determinados programas e projetos políticos comuns, de sorte a racionalizar o processo eleitoral. Noutros termos: a reunião de pessoas no bojo destas entidades facilita, ao menos idealmente, a visualização, por parte dos cidadãos, dos diferentes programas de Governo que buscam ganhar concretude se galgarem o poder.

Ademais, os Partidos Políticos, enquanto unidade fundamental, vocalizam os pleitos de seus filiados nas transações políticas, na medida em que consolidam, também idealmente, o perfil ideológico e as plataformas por eles defendidas, o que permite a construção de maiorias parlamentares em torno de temas de interesse comum.

25. Também o STF teve oportunidade de ratificar a posição de destaque dos Partidos Políticos, ao julgar a ADI 1.063-8/DF, ocasião em que o Relator do feito, o eminente Ministro CELSO DE MELLO, consignou o que se segue:

As agremiações partidárias, como corpos intermediários que são, atuam como canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional (ADI 1.063-8/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 27.4.2001).



26. Outro aspecto relevante que deve nortear o Julgador na análise do pedido é a circunstância de que, embora o cancelamento do registro do Partido somente possa efetivamente ocorrer com o trânsito em julgado da decisão, conforme estabelece o art. 28, *caput* da Lei 9.096/95, é inegável que o simples ato de iniciar o processamento do feito, com a inevitável disseminação instantânea dessa notícia pelos meios de comunicação, já traz consigo efeitos extremamente prejudiciais à agremiação, especialmente no campo político, em que se observa um elevado grau de sensibilidade a incursões jurídicas dessa natureza.

27. Cabe ainda alertar o Julgador, em razão do princípio da intranscendência das penas, contido no art. 50., XLV da Constituição da República, que, em casos dessa natureza, é forçoso distinguir se o envolvimento em práticas delitivas, que suporta o pedido de cancelamento do registro do Partido Político, decorre da manifestação de caráter individual de dirigentes partidários, na qualidade de pessoas físicas, ou se resulta de ato praticado para efetivar uma ação institucional do Partido, como estratégia de aquisição e manutenção do poder.

28. Na espécie, os autores alegam que as agremiações requeridas foram beneficiárias de um gigantesco esquema de propina, consubstanciado na arrecadação de recursos para financiamento de campanhas eleitorais provenientes de empresas estrangeiras que pagavam propina a estatais brasileiras para firmar e manter contratos comerciais, fato este vedado pelo art. 28, I da Lei 9.095/96.

29. Sem embargo de tratar-se de conduta gravíssima, cuja apuração e punição devem, na seara própria, ser exemplares, não existem, com todo respeito aos autores da ação, provas suficientes de que tais condutas ilícitas praticadas por dirigentes partidários tenham sido fruto de uma decisão política das agremiações por eles representadas, com vistas a assumir ou manterem-se no poder.

30. Por esse motivo, não se pode, malferindo o princípio da intranscendência das penas, previsto no art. 50., XLV da CF/88, atribuir aos Partidos Políticos, *ipso facto*, a responsabilidade pelos desvios de condutas de seus dirigentes para cassar-lhes os registros de funcionamento. Na mesma linha, colhe-se do ilustre parecer do MPE:

Assim sendo, em razão do princípio da intranscendência das penas (art. 50., XLV da Constituição da República), o envolvimento de dirigentes partidários nos ilícitos apurados no âmbito da Operação Lava Jato não enseja a incidência ipso facto das hipóteses previstas no art. 28 da Lei 9.096/95, cabendo aos representantes a prova de que os representados, enquanto pessoas jurídicas, receberam recursos financeiros de procedência estrangeira (inciso I), estão subordinado(s) a entidade ou Governo estrangeiro (inciso II) ou não prestaram, as devidas contas à Justiça Eleitoral (inciso III).

31. Também não merece prosperar o argumento dos autores de que o registro das agremiações deve ser cancelado em virtude da apresentação de contas em desacordo com a legislação de vigência, porquanto somente a decisão que assenta a ausência de apresentação destas é capaz de atrair a severa reprimenda de supressão do Partido Político da ordem jurídica, conforme preconiza o art. 28, III da Lei 9.096/95, *in verbis*:

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:

(...).

III - não ter prestado, nos termos desta Lei, as devidas contas à Justiça Eleitoral.

32. Vale lembrar que, aplicando o princípio da proporcionalidade diante do protagonismo dos Partidos Políticos no cenário democrático, este Tribunal Superior já mitigou a aplicação da dura sanção de cancelamento de registro, mesmo quando não apresentadas as contas pelo Partido Político. Confira:



REPRESENTAÇÃO. ART. 28, III, LEI 9.096/95. EXTINÇÃO. PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA (PCO). PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. 2005 E 2008. OMISSÃO. CONTAS JULGADAS NÃO PRESTADAS. PROPORCIONALIDADE. IMPROCEDÊNCIA.

1. A competência do Tribunal Superior Eleitoral para determinar o cancelamento do registro civil e do estatuto de Partido Político que não cumpre o dever de prestar contas está prevista no art. 28, caput da Lei 9.096/95.

2. É inerente às agremiações a Prestação de Contas à Justiça Eleitoral, preceito constitucional consignado no art. 17, III da CF/88. O art. 28, III da Lei 9.096/95 é constitucional, pois apenas reproduz tal preceito e estabelece sanções ao seu descumprimento.

3. No caso, é incontroversa a omissão do PCO em prestar as contas dos exercícios de 2005 e 2008, o que, em tese, pode ensejar o cancelamento do registro civil e do estatuto.

4. No entanto, impõe-se a observância do princípio da proporcionalidade diante do protagonismo dos Partidos Políticos no cenário democrático, das circunstâncias de cada caso e da cumulação de penalidades impostas à agremiação que deixa de prestar contas à Justiça Eleitoral (suspensão de cotas do Fundo Partidário, responsabilização pessoal dos gestores e o cancelamento do registro e do estatuto).

5. As seguintes circunstâncias ensejam a incidência desse princípio na espécie: a) a posterior constatação, pelo Tribunal de Contas da União, da regular movimentação financeira do exercício de 2005; b) a apresentação a posteriori das contas de 2008, ainda que após o julgamento como não prestadas; c) o valor total recolhido ao erário diante da omissão em 2008 foi de R\$ 38.721,43, em muito inferior aos verificados em Prestações de Contas de outros Partidos aprovadas com ressalvas. Possibilidade, contudo, da cassação do registro e do estatuto na hipótese de nova conduta omissiva.

6. Pedido julgado improcedente (Rp 4254-61/DF, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJe 10.11.2015).

33. Por fim, carece de elementos mínimos de prova a alegação de que o PT se utiliza de organização paramilitar para fins políticos e partidários, a exigir, portanto, nos termos do art. 28, III da Lei 9.096/95 o cancelamento de seu registro. Tal afirmação se baseou exclusivamente em narrativa de fatos vinculados em matérias jornalísticas, que narram momentos turbulentos do cenário político em que determinados membros do Partido Político se manifestaram de forma individual e descompassada com os princípios do Estado Democrático de Direito vigente no País.

34. Ante o exposto, nega-se seguimento à ação, com fundamento no art. 36, § 6o. do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral.

35. Embargos de Declaração prejudicados.

36. Publique-se. Intimações necessárias.

Brasília (DF), 20 de agosto de 2018.

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
Ministro Relator

