

05/12/2019

PLENÁRIO

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

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Prestação de contas de partido político. 3. Sanção de suspensão do órgão regional ou zonal que tenha as contas julgadas não prestadas. Sanção prevista no art. 47, *caput* e § 2º, da Res./TSE 23.432/2014; no art. 48, *caput* e § 2º, da Res./TSE 23.546/2017; e no art. 42, *caput*, da Res./TSE 23.571/2018. 4. Ação julgada parcialmente procedente para conferir interpretação conforme à Constituição.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, conhecer da ação direta, vencido parcialmente o Ministro Roberto Barroso, que dela conhecia em menor parte e, por unanimidade, converter o julgamento do referendo em medida cautelar em julgamento definitivo de mérito. Na sequência, por maioria, julgar parcialmente procedente o pedido 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, conforme o art. 28 da Lei 9.096/1995,

ADI 6032 / DF

nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 06 a 12 de dezembro de 2019.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente

05/12/2019

PLENÁRIO

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

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro e Partido Popular Socialista, em face das normas do Tribunal Superior Eleitoral que determinam a suspensão do registro ou a anotação do órgão de direção estadual ou municipal quando as contas do Partido forem julgadas não prestadas.

A ação direta foi ajuizada em 10 de outubro de 2018 e distribuída por prevenção à ADI 5.362, que impugnava o art. 47, *caput* e § 2º, da Res./TSE 23.432/2014.

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 / 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

ADI 6032 / DF

ser criada por regulamento.

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 aquelas constantes das 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 manifesta-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 manifesta-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, sustenta 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,

ADI 6032 / DF

fusão, incorporação e extinção de partidos políticos (Resoluções 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, ressaltando apenas a hipótese de ausência das contas pelo diretório nacional. O panorama normativo foi alterado a partir da Res-TSE 23.432/2014 (PA 158.156, 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.

Solicitei ao Tribunal Regional Eleitoral do Amapá esclarecimentos sobre 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 encontrava em 13º lugar.

Em 16.5.2019, deferi parcialmente a medida cautelar requerida, *ad referendum* do Plenário, 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

ADI 6032 / DF

suspensão de registro, nos termos do art. 28 da lei 9.096/1995”.

É o relatório.

05/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.032 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Partido Socialista Brasileiro e pelo Partido Popular Socialista, em face de normas do Tribunal Superior Eleitoral que determinam a suspensão do registro ou a 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.

Do cabimento da ação direta

Inicialmente, verifico que os autores são partidos políticos – legitimados universais para a propositura de ações direta 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 na ADI 4.467, Rel. Min. Rosa Weber; ADI 4.018, Rel. Min. Joaquim Barbosa; ADI 3.345, Rel. Min. Celso de Mello; e ADI 5.104-MC, Rel. Min. Roberto Barroso.

Da conversão do *referendum* da medida cautelar em julgamento de mérito

Em preliminar, considerando que a ação direta encontra-se devidamente instruída e tendo em vista o princípio da economia processual, proponho a conversão do julgamento do referendo à cautelar em julgamento definitivo de mérito.

ADI 6032 / DF**Do mérito**

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.

Da distribuição da presente ADI por prevenção à ADI 5362/DF

Preambularmente, destaco que a presente ADI foi distribuída à minha relatoria pela Secretaria Judiciária em 10.10.2018, nos termos da Certidão de Distribuição juntada aos autos (eDOC 24). Ressalto que, na própria Certidão de Distribuição, consignou-se que a distribuição seria feita por prevenção em razão da relatoria da ADI 5362, nos termos do art. 77-B do RISTF, que assim dispõe:

“Art. 77-B. Na **ação direta de inconstitucionalidade**, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, na ação declaratória de constitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental, aplica-se a regra de **distribuição por prevenção** quando haja **coincidência** total ou **parcial de objetos**.”

A ADI 5362, da qual havia sido relator, foi ajuizada em face do art. 47, *caput* e § 2, da es./TSE 23.432/2014. Já na ADI ora em julgamento, impugnam-se **o mesmo art. 47, caput e § 2º, da Res./TSE 23.432/2014, que não fora expressamente revogado**, bem como o art. 48, *caput* e § 2º, da Res./TSE 23.546/2017 e o art. 42, *caput*, da Res./TSE 23.571/2018.

Depreende-se, portanto, hipótese clara de coincidência parcial de objetos entre a ADI 6032 e a ADI 5362, razão pela qual operou-se a distribuição por prevenção à minha relatoria em cumprimento ao art. 77-

ADI 6032 / DF

B do RISTF.

Insta ainda destacar que se insere no rol de atribuições da Presidência desta Corte a deliberação sobre incidentes e questões de ordem relativas à distribuição e prevenção de processos (art. 13, inciso VIII, do RISTF).

Do poder regulamentar do TSE em matéria de prestação de contas pelos partidos políticos

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 a 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, os requisitos formais, temporais e procedimentais, dispostos especialmente nos artigos 30 a 37-A da Lei 9.096/1995.

Essa é, pois, a base legal a amparar as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral ora impugnadas.

Posto isso, para o exame da presente ação, 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. 28”**. (grifei)

ADI 6032 / DF

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 disciplinar especificamente as 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).

§ 1º. A Justiça Eleitoral pode determinar diligências

ADI 6032 / DF

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”.

Para a situação das contas não prestadas, a Lei 13.165 incluiu o art. 37-A. A nova norma prevê como consequência para o partido que tiver as

ADI 6032 / DF

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)

Assim, 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. Para tanto, 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 ensejará 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. Destaco de sua manifestação o seguinte trecho:

ADI 6032 / DF

“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 investida.

(...)

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 do registro ou anotação dos órgãos partidários pela falta de

ADI 6032 / DF

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.

Portanto, a presente ação está prejudicada por perda

ADI 6032 / DF

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, poderíamos cogitar que as decisões da Justiça Eleitoral que analisam a prestação de contas pelos órgãos partidários apenas poderão:

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

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

Do dever de prestação de contas pelos Partidos Políticos

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

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, conforme o art. 17 da Constituição.

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

ADI 6032 / DF

prestação de contas dá transparência ao funcionamento do sistema 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

ADI 6032 / DF

da Democracia, o sistema eleitoral brasileiro permite que o partido 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 âmbito 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 §§ 4º, 5º e 6º, de modo

ADI 6032 / DF

a melhor especificar as relações e consequências entre as contas do partido político no âmbito 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 expresse 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 de 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 âmbito 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. Ao contrário, o cancelamento deverá ser precedido de procedimento específico para tanto.

Se, em relação ao partido no âmbito nacional a legislação eleitoral

ADI 6032 / DF

prevê um procedimento específico para o cancelamento do registro, 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.

Ou seja, 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 necessário, portanto, que, após o julgamento das contas, seja aberto processo específico visando à suspensão do órgão partidário regional ou zonal como sanção em razão da não prestação de contas.

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 que permitir qualquer outra interpretação às normas em exame importaria em vício de inconstitucionalidade, posto que não se oportunizaria 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.

Ante o exposto, **voto por converter o julgamento do referendo da**

ADI 6032 / DF

medida cautelar em julgamento de mérito e julgar parcialmente procedente a ação, 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.

03/10/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA 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

VISTA

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES -

Cumprimento a Doutora Marilda pela sua sustentação oral e ao eminente
Ministro-Relator pelo voto.

Presidente, principalmente por alguns tópicos que
foram colocados na sustentação oral, entre eles, a análise de uma
possibilidade de, reflexamente, ter-se ou não criado uma hipótese de
inelegibilidade, eu peço vista dos autos para melhor análise.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.032 DISTRITO FEDERAL**VOTO – VISTA**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Ação Direta proposta por partidos políticos, PSB e PPS, em que questionam Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral que, tratando do financiamento de campanhas, exige a efetiva prestação de contas pelos partidos e candidatos e estabelece sanções para a hipótese em que as mesmas não são aprovadas pela Justiça Eleitoral, especificamente: (a) proibição de recebimento de recursos do Fundo Partidário; e (b) suspensão do registro do órgão partidário.

Alegam que o TSE teria exorbitado de seu poder regulamentar, contrariando o texto constitucional e a legislação de regência, que não preveria as sanções em questão.

O eminente Relator, Min. GILMAR MENDES deferira medida cautelar em 16/5/2019 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”*.

Por ocasião da apreciação do referendo da medida cautelar, Sua Excelência propôs a conversão do referendo em julgamento de mérito, proferindo voto em que julga parcialmente procedente a Ação Direta, atribuindo às normas impugnadas, na mesma linha da decisão cautelar, interpretação conforme a Constituição, para *“afastar qualquer interpretação que permita que a sanção de suspensão do registro ou anotação do órgão partidário regional ou municipal seja aplicada de forma automática”*, bem como *“assegurando que tal penalidade somente pode ser aplicada após decisão, com trânsito em julgado, decorrente de procedimento específico de suspensão de*

ADI 6032 / DF

registro, nos termos do art. 28 da Lei 9.096/1995”.

Pedi vista dos autos para melhor exame da matéria, concordando com a conversão do referendo em julgamento de mérito.

A importante questão a ser discutida na presente Ação Direta exige a conciliação das seguintes premissas: (a) obrigatoriedade constitucional de prestação de contas pelos partidos políticos; (b) necessidade de identificação e “*visibilidade*” dos doadores; (c) limites ao exercício das atribuições normativas do TSE; e (d) respeito ao princípio da reserva legal.

O dever de prestação de contas pelos partidos políticos, além de contar com expresso assento no texto constitucional (art. 17, inciso III, da CF), constitui aspecto relevante e sensível para a higidez do sistema democrático e representativo, como realçado pela CORTE no julgamento da ADI 5394, de minha relatoria (Tribunal Pleno, julgada em 22/3/2018, DJe de 15/2/2019), ao apreciar a constitucionalidade do art. 28, § 12, da Lei das Eleições, com a redação conferida pela Lei 13.165/2015, declarando a necessidade de identificação de doadores de recursos financeiros a partidos políticos.

A Constituição regulamentou a forma de atuação da Democracia representativa por meio dos partidos políticos, instrumentos necessários e importantes para a preservação do Estado Democrático de Direito. Em vista disso, o texto constitucional afirma a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os preceitos de caráter nacional, a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes, a prestação de contas à Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar de acordo com a lei (CARLO CHIMENTI. *I partiti politici*. In: AMATO, Giuliano, BARBERA, Augusto (Coords.). *Manuale di diritto pubblico*. 4. ed. Bolonha: Il Mulino, 1994. p. 286; CARLOS STRASSER. *Teoria del estado*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1986. p. 34).

ADI 6032 / DF

A “invisibilidade” e “ausência de responsabilização política” dos grupos de pressão, cuja atuação maior se dá exatamente por meio de doações e financiamento de campanhas, prejudicam a transparência do sistema eleitoral, afetando a plena aplicabilidade dos princípios de sustentação do sistema democrático de representação popular.

No caso em julgamento, está em causa o exercício das atribuições normativas do Tribunal Superior Eleitoral na definição dos critérios e procedimentos que regem a apreciação de contas prestadas por partidos políticos, com fundamento no já referido art. 17, III, da CF.

Mais precisamente, se as sanções previstas nas Resoluções atacadas, suspensão do registro partidário, respeitariam a competência legislativa exercitada pelo Congresso Nacional por meio da edição da legislação de regência (Lei dos Partidos e Lei das Eleições).

O confronto dos textos normativos em debate me levou a conclusão semelhante a externada pelo Ministro Relator, no sentido que a legislação afastou a possibilidade de cancelamento do registro partidário como sanção decorrente da apreciação das contas pela Justiça Eleitoral.

Transcrevo o teor das normas impugnadas:

Res. 23.432/2014

Art. 47. A falta de prestação de contas implica a proibição de recebimento de recursos oriundos do 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. 23.546/2017

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.

(...)

ADI 6032 / DF

§ 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.**

Resolução 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.

A previsão dessas sanções via poder normativo do TSE esbarra nas seguintes circunstâncias: (a) a alteração do art. 37, *caput*, da Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos), que, em sua redação originária, fazia remissão expressa ao art. 28 da mesma lei (o qual disciplina o cancelamento de registro partidário), pela Lei 9.693/1998, alterando o art. 37, *caput*, apenas para suprimir a remissão alusiva ao art. 28; (b) a regulamentação minudente do tema pela Lei 13.165/2015 (posteriormente complementada pela Lei 13.877/2019), que, dando nova redação ao art. 37, tratou das sanções aplicáveis em caráter exclusivo, com o claro propósito de afastar a incidência de outras previsões normativas.

Transcrevo o teor da Lei 9.096/1995, com as alterações promovidas pelas Leis 13.165/2015 e 13.877/2019:

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

§ 5º A desaprovação da prestação de contas do partido não ensejará sanção alguma que o impeça de participar do pleito eleitoral.

(...)

ADI 6032 / DF

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).

§ 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 deste artigo deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) a 12 (doze) meses, e o pagamento deverá ser feito por meio de desconto nos futuros repasses de cotas do fundo partidário a, no máximo, 50% (cinquenta por cento) do valor mensal, desde que a prestação de contas seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, em até 5 (cinco) anos de sua apresentação, vedada a acumulação de sanções. (Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019)

§ 3º-A. O cumprimento da sanção aplicada a órgão estadual, distrital ou municipal somente será efetivado a partir da data de juntada aos autos do processo de prestação de contas do aviso de recebimento da citação ou intimação, encaminhada, por via postal, pelo Tribunal Regional Eleitoral ou Juízo Eleitoral ao órgão partidário hierarquicamente superior. (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

(...)

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.

ADI 6032 / DF

Assim, em decorrência da legislação em vigor, cabe à Justiça Eleitoral apenas determinar a devolução dos valores tidos como irregulares, eventualmente acrescidos de multa (art. 37, caput), no caso de contas julgadas desaprovadas, ou vedar o recebimento de recursos do Fundo Partidário, no caso de contas não prestadas, enquanto não regularizadas (art. 37-A).

Por outro lado, remanesce a previsão do art. 28, III, da mesma Lei 9.096/1995, indicando a não prestação de contas como causa para o cancelamento de registro partidário, previsão essa acrescida dos §§ 4º a 6º, introduzidos pela Lei 12.034/2009, os quais individualizam a responsabilidade dos agentes ou órgãos responsáveis pela omissão.

Transcrevo:

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;

(...)

§ 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 expresse 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, recaiando 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.

ADI 6032 / DF

De fato, afastada a possibilidade de incidência por omissão de órgão partidário, regional ou municipal, não haverá que se questionar como desproporcional a aplicação dessa sanção, mesmo em vista da sua gravidade, dada a estatura constitucional de que goza o dever de prestar contas, e sua essencialidade para a higidez do processo eleitoral.

No entanto, sanção dessa natureza não poderá ser aplicada como consectário natural do procedimento de apreciação de contas, em razão das já assinaladas alterações legislativas que visaram a afastar essa possibilidade, mas principalmente da constatação de que esse rito não proporciona o ambiente processual apropriado para a discussão sobre a incidência da referida sanção.

Por esses motivos, adiro à proposta apresentada pelo Ministro Relator, no sentido de atribuição de interpretação conforme a Constituição aos dispositivos impugnados, para afirmar a necessidade de instauração de procedimento próprio para a aplicação, pela Justiça Eleitoral, da sanção de suspensão do registro partidário, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Pelo exposto, ACOMPANHO O RELATOR.

É o voto.

16/10/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.032 DISTRITO FEDERAL

INCIDÊNCIAS AO VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, aqui um parêntese. Lamentavelmente, vários partidos políticos que não prestam contas são intimados a prestá-las novamente e ignoram três, quatro vezes, ignoram totalmente. A prestação de contas fica afastada.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Cancelado.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES – *Cancelado em razão da juntada de voto escrito.*

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Cancelado.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES – *Cancelado em razão da juntada de voto escrito.*

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Cancelado.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES – *Cancelado em razão da juntada de voto escrito.*

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Cancelado.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES – *Cancelado em razão da juntada de voto escrito.*

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Cancelado.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Cancelado. Art. 133, Parágrafo único do RISTF.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Cancelado.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Cancelado. Art. 133, Parágrafo único do RISTF.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Cancelado.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Cancelado. Art. 133, Parágrafo único do RISTF.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Cancelado.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES – *Cancelado em razão da juntada de voto escrito.*

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Cancelado.

ADI 6032 / DF

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - *Cancelado em razão da juntada de voto escrito.*

16/10/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.032 DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, eminentes Pares, Advogadas e Advogados que acompanham este julgamento.

O cerne da questão, tal como posta, não diz respeito ao dever partidário de prestar contas, diz respeito - e isso é enfrentado pelo voto do eminente Ministro-Relator, Ministro Gilmar Mendes, e pelo voto que proferiu o eminente Ministro Alexandre de Moraes - à sanção e ao modo de imposição dessa sanção quando as contas são consideradas não prestadas. Há uma diferença, portanto, relevante entre as contas não aprovadas e as contas consideradas não prestadas.

Tomando essa diferença como premissa, Senhor Presidente, e pedindo vênias ao eminente Ministro-Relator e ao Ministro Alexandre de Moraes, a conclusão que tenho a apresentar a este Colegiado, para diálogo e deliberação, encaminha-se no sentido de julgar improcedente o pedido.

Faço uma síntese das razões dessa divergência que apresento.

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**

V O T O DIVERGENTE

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:

Com o devido respeito, divirjo do relator por entender que subsiste, mesmo depois da Lei 13.165/2015, a sanção da suspensão do registro dos órgãos de direção partidários que tiverem suas contas julgadas não prestadas.

A sanção, a meu ver, ao contrário de ser inconstitucional, decorre diretamente do dever de prestar contas estabelecido na própria Constituição, em seu artigo 17, inciso III:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

(...)

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

A Constituição não limitou esse dever “à forma da lei” ou algo similar, mas impôs como preceito inerente à criação – e, logo, à existência – dos partidos políticos. De fato, parte da construção do direito partidário associa ao princípio do fomento (art. 17, §3º, CRFB) uma contrapartida identificada com o imperativo da contabilidade controlada, justificado, entre outras razões, pelo próprio preceito democrático, que pressupõe partidos depurados de pressões antirrepublicanas e anticomunitárias

ADI 6032 / DF

(ALVIM, Frederico Franco. Curso de Direito Eleitoral. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016, p. 221).

E a Constituição não se limitou a explicitar o dever de prestar contas, disse que estas devem ser prestadas “à Justiça Eleitoral”, a quem compete também proceder ao registro dos seus Estatutos.

A Justiça Eleitoral tem, para isso, segundo a teoria dos poderes implícitos, poder normativo, o qual foi infraconstitucionalmente previsto no caso no art. 61 da Lei 9.096/95, no exercício do qual editou as resoluções ora impugnadas, a fim de apenas densificar o preceito secundário inescapável, cuja racionalidade encontra, seguramente, abrigo no texto constitucional.

Ademais, não sobeja lembrar que, à luz da Constituição, os partidos devem funcionar de maneira democrática e, ainda, que inexiste noção de democracia desprovida de mecanismos de controle. Nesse diapasão, como ensina o professor Jorge Miranda, a democracia partidária *“é um corolário, por coerência, do princípio democrático constitucional; logo, se há democracia na República, deve haver democracia no seio dos partidos”* (MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. Tomo VII. Coimbra: Almedina, 2007, p. 162).

Por certo, como toda sanção, a suspensão do registro ou da anotação deve se submeter ao devido processo legal, mas este não é, como propõe o e. Relator, o procedimento do artigo 28 da Lei n. 9.096/95, vocacionado ao cancelamento (não à suspensão) do registro do partido (nacionalmente, como está claro no seu parágrafo 6º).

O próprio processo de prestação de contas, como expressamente prevê o art. 37, §6º, da Lei n. 9.096/95, possui “caráter jurisdicional”, exigindo, pois, que seu procedimento estabeleça-se “em contraditório”.

É assim que, vencido o prazo para apresentação das contas, 30 de abril (arts. 28 da Res. TSE n. 23.432/2014 e da Res. 23.546/2017), e, não sendo estas prestadas, o órgão partidário e seus responsáveis serão notificados para suprimir a omissão, no prazo de setenta e duas horas, findo o qual será comunicado o juiz ou Tribunal eleitoral e este determinará a autuação da informação na classe processual “Prestação de

ADI 6032 / DF

Contas” e o encaminhará para livre distribuição, devendo a autoridade judiciária, então, determinar a citação do órgão partidário e de seus responsáveis para que apresentem suas justificativas no prazo de cinco dias. Persistindo a não apresentação, a autoridade judiciária enviará os autos à unidade técnica para que sejam juntados extratos bancários que tenham sido enviados à Justiça Eleitoral e colhidas informações sobre eventual emissão de recibos de doação e registros de repasse ou distribuição de recursos do Fundo Partidário, ouvindo, após essas informações, o Ministério Público Eleitoral. Mantida a omissão, o feito será submetido a julgamento, deliberando-se sobre as sanções cabíveis.

Em síntese, é esse o rito do processo para o julgamento das contas não prestadas, previsto no arts. 30 da Res. TSE n. 23.432/2014 e da Res. 23.546/2017. Considero-o suficiente para atender o devido processo legal (art. 5º, LIV, da Constituição) e garantir o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV, da Constituição).

Como votei no Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento do Recurso Especial Eleitoral n.º 060375791, j. 04/10/2018, de relatoria do Min. Luís Roberto Barroso, e citado pelo e. Relator, entendo que basta o trânsito em julgado da decisão que julgue as contas como não prestadas para permitir a sanção da suspensão da anotação. Eis a ementa do julgado:

DIREITO ELEITORAL E PROCESSUAL CIVIL. 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

ADI 6032 / DF

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.

ADI 6032 / DF

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.

(Recurso Especial Eleitoral nº 060375791, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 04/10/2018, grifei)

Nessa ocasião, entendeu o TSE que as alterações promovidas pela Lei n. 13.165/2015 referem-se às contas não aprovadas, mas não às contas julgadas não prestadas, que, como visto, tratam de descumprimento de dever constitucional inerente à existência dos partidos e à transparência indissociável do princípio democrático.

Dentro desse raciocínio, observo que o §3º do art. 37, da Lei dos Partidos Políticos, com redação dada por aquela lei, proíbe a suspensão de registros ou anotações de órgãos de direção partidária no contexto específico das decisões de **desaprovação** de contas, sem mencionar as

ADI 6032 / DF

hipóteses de desídia contábil, axiologicamente mais graves, na medida em que impedem o controle das finanças dos partidos e, conseqüentemente, a verificação da fidedignidade de suas receitas e a análise da racionalidade empregada no gerenciamento de suas despesas (PIERINI. Alicia; LORENCES, Valentin H. Financiamiento de los partidos políticos: para una democracia transparente. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1999, p. 18).

Bem a propósito, a distinção entre ambas já foi realizada no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, designadamente no acórdão da Instrução nº 3/DF, da relatoria do Ministro Henrique Neves da Silva, mediante o qual aquela Corte Superior indeferiu pedido de revogação do art. 42, *caput*, da Resolução nº 23.456/2015, como se apura do seguinte excerto:

...4. As hipóteses de desaprovação de contas e de julgamento destas não se confundem. Na primeira, por disposição legal, o registro dos órgãos partidários não pode ser suspenso (Lei nº 9.096/95, arts. 31, §5º e 37, *caput* c.c §2º). No entanto, a ausência de prestação de contas é motivo de extinção do partido político (Lei nº 9.096/95, art. 28, III) e implica a suspensão do recebimento das quotas do Fundo Partidário enquanto perdurar a inadimplência e sujeita seus responsáveis às penas da lei (Lei nº 9.096/95, art. 37-A).

5. A situação de inadimplência dos órgãos que não prestam contas à Justiça Eleitoral somente se caracteriza quando as contas são julgadas como não prestadas em processo judicial que se inicia com a intimação dos órgãos partidários e seus responsáveis para suprir a omissão, e, mesmo após a decisão judicial, a agremiação pode requerer a regularização da sua situação de inadimplência, nos termos da Res.-TSED nº 23.464/2015.

6. O art. 42 da Res.-TSE nº 23.465 traz efetividade ao comando constitucional que impõe a obrigação de o órgão partidário prestar contas à Justiça Eleitoral e somente perdura até que a situação seja regularizada. A transitoriedade da inadimplência depende exclusivamente do respeito à obrigação

ADI 6032 / DF

constitucional de prestar contas. (INSTRUÇÃO nº 3, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 30/06/2016, Página 34-36)

Se a lei previu outra sanção específica para o caso de não apresentação das contas (art. 37-A da Lei n. 9.096/95), esta não afasta a sanção que promove a efetividade do dever constitucional de prestar contas: a suspensão do registro ou anotação do respectivo órgão partidário.

Ressalto, ademais, como constam nos votos acima transcritos, que a situação de descumprimento do dever de prestar contas não é irreversível, de maneira que o pleno funcionamento dos órgãos partidários, dependente de sua própria diligência, é ainda viabilizado pela própria Resolução 23.546/2017, na forma de seu art. 59.

Considero, portanto, constitucionais as normas ora impugnadas.

Assim, divirjo do relator para julgar improcedente o pedido.

É como voto.

16/10/2019

PLENÁRIO

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

VISTA

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, o processo entrou em pauta hoje, pela manhã. Eu considero que essa é uma questão extremamente importante.

Eu peço vista regimental e vou trazê-lo no prazo previsto.

05/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.032 DISTRITO FEDERAL

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÕES DO TSE. SUSPENSÃO DO REGISTRO DE ÓRGÃOS PARTIDÁRIOS REGIONAIS E MUNICIPAIS EM RAZÃO DA NÃO PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Ação direta na qual se discute a constitucionalidade do art. 47, *caput* e § 2º, da Res.-TSE nº 23.432/2014, do art. 48, *caput* e § 2º, da Res.-TSE nº 23.546/2017 e do art. 42, *caput*, da Res.-TSE nº 23.571/2018, que tratam da suspensão do registro ou anotação do órgão partidário regional ou municipal em caso de julgamento das contas como não prestadas.

2. A Res.-TSE nº 23.432/2014 foi expressamente revogada pelo art. 76 da Res.-TSE nº 23.464/2015. Não é cabível ação direta de inconstitucionalidade contra lei revogada ou norma temporária cuja eficácia tenha se esgotado, ainda que remanesçam efeitos concretos dela decorrentes. Precedentes.

3. A escolha da relatoria, em 2018, foi feita por prevenção em razão da anterior distribuição da ADI 5.362, na qual também

ADI 6032 / DF

se impugnava o art. 47, § 2º, da Res.-TSE nº 23.432/2014, revogado em 2015. No entanto, a aplicação da regra prevista no art. 77-B do RI/STF viabilizaria estratégia de escolha do relator por meio da indicação de dispositivo revogado na petição inicial, em aparente violação ao princípio do juiz natural. Além disso, quando distribuída esta ação direta, a ADI 5.362 já havia sido extinta sem exame de mérito, com trânsito em julgado da decisão. Logo, a ação deveria ter sido enviada à livre distribuição.

4. Nos termos do art. 17, III, da Constituição e do art. 32 da Lei nº 9.096/1995, os partidos políticos têm obrigação de prestar contas anualmente à Justiça Eleitoral. Esse dever se justifica pela necessidade de garantir transparência e legitimidade ao uso de recursos públicos e privados por essas instituições, o que ocorre por meio da submissão de suas movimentações financeiras ao crivo técnico da Justiça Eleitoral e ao controle democrático feito pelos cidadãos.

5. Ao estipular a suspensão do registro dos órgãos partidários que deixarem de prestar contas até que essa situação seja regularizada, o TSE não usurpou função própria do Poder Legislativo. Isso porque: (i) pelo princípio da juridicidade, as resoluções do TSE podem dar cumprimento direto e imediato à Constituição, sem a necessidade de intermediação legislativa; e

ADI 6032 / DF

(ii) a medida está inserida no poder geral de cautela, constituindo meio coercitivo indireto destinado a forçar o cumprimento de obrigação de fazer – que, aliás, poderia ser imposto mesmo que não estivesse expressamente previsto nos atos normativos impugnados.

6. Não se devem confundir duas figuras jurídicas distintas: o *cancelamento do registro do partido político* – sanção que acarreta a extinção da pessoa jurídica em âmbito nacional – e a *suspensão do registro dos órgãos partidários* – meio coercitivo que impede a prática de atos em âmbito estadual ou municipal até a regularização da situação. São situações bem diferentes, com consequências diversas e procedimentos específicos para cada caso.

7. Antes da suspensão dos órgãos partidários que deixam de prestar contas abre-se a oportunidade para que o partido supra a omissão ou apresente as razões pelas quais não cumpriu a determinação constitucional, legal e regulamentar. Não há sentido em exigir-se um novo procedimento autônomo em superposição ao anterior, criando-se entraves burocráticos e incentivos à prática ilícita de deixar de prestar contas de verbas recebidas, inclusive e sobretudo de natureza pública.

8. O art. 37 da Lei nº 9.096/1995, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.165/2015, passou a tratar apenas da

ADI 6032 / DF

desaprovação de contas. Assim, a previsão de que a conduta do partido político “implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento)” não se aplica à hipótese de *contas julgadas não prestadas*.

9. Uma coisa é a detecção de irregularidade em contas devidamente prestadas. Outra é o desaforo de ignorar a exigência constitucional e legal, simplesmente deixando de prestá-las, em desrespeito às normas vigentes e à sociedade. Suprime-se, assim, a possibilidade de controle judicial e social do uso de dinheiros pelos partidos políticos, num tipo de opacidade capaz de ocultar tanto a fonte quanto o destino do dinheiro.

10. O art. 37-A da Lei nº 9.096/1995 prevê que “a *falta de prestação de contas* implicará a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário enquanto perdurar a inadimplência”. Esta previsão, todavia, não impede a Justiça Eleitoral de impor outras medidas que estimulem os partidos a cumprir com a obrigação constitucional e legal de prestar contas.

11. Como observado, a ADI 5.362 foi extinta sem julgamento do mérito. Logo, jamais houve qualquer pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre este tema, muito menos de natureza vinculante para o TSE.

ADI 6032 / DF

12. O procedimento para a suspensão do registro dos órgãos partidários que deixam de prestar contas resguarda adequadamente o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, conferindo às agremiações pelo menos duas oportunidades de manifestação até que a medida seja efetivada. Além disso, mesmo após o julgamento das contas como não prestadas, é possível fazer cessar os efeitos da suspensão do registro por meio da prestação das contas em relação às quais houve omissão.

13. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida parcialmente e, nessa extensão, pedido que se julga improcedente. Tese: “São constitucionais as resoluções do TSE que determinam, por ocasião do julgamento das contas como não prestadas, a suspensão do registro de órgãos partidários regionais e municipais até que a situação seja regularizada”.

A HIPÓTESE

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em 09.10.2018 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pelo Partido Popular Socialista (PPS) para impugnar o art. 47, *caput* e § 2º, da Res.-TSE nº 23.432/2014, o art. 48, *caput* e § 2º, da Res.-TSE nº 23.546/2017 e o art. 42, *caput*, da Res.-TSE nº 23.571/2018:

Res.-TSE nº 23.432/2014:

“Art. 47. A falta de prestação de contas implica a proibição de recebimento de recursos oriundos do partidário, enquanto

ADI 6032 / DF

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 nº 23.546/2017:

“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 nº 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.

(...)”

2. Os requerentes pediram a distribuição da ação direta de inconstitucionalidade à relatoria do Min. Gilmar Mendes com fundamento no art. 77-B do RI/STF, de acordo com o qual “aplica-se a regra de distribuição por prevenção quando haja coincidência total ou parcial de objetos”[\[1\]\[1\]](#). Afirmam que a ADI 5.362, em que também se questionava o art. 47, *caput* e § 2º, da Res.-TSE nº 23.432/2014, foi anteriormente distribuída à relatoria de S.Exa. Dizem estar correta a

ADI 6032 / DF

decisão proferida na ADI 5.362, que foi extinta por perda superveniente de objeto, motivada pela circunstância de que o dispositivo impugnado teria deixado de prever a sanção de suspensão dos órgãos de direção dos partidos políticos em caso de ausência de prestação de contas (arts. 37 e 37-A da Lei nº 9.096/1995, com redação dada pela Lei nº 13.165/2015). Articulam que, nos termos do art. 65, § 3º, II, da Res.-TSE nº 23.464/2015^{[2][2]}, o art. 47, *caput* e § 2º, da Res.-TSE nº 23.432/2014 continuaria em vigor, regulando as prestações de contas relativas ao exercício 2015.

3. Sustentam o cabimento de ação direta de inconstitucionalidade, por entenderem que os dispositivos questionados usurpam competência legislativa e, por isso, violam diretamente a Constituição. No mérito, afirmam que o TSE não poderia normatizar o assunto sem intermediação legislativa, já que caberia ao Congresso Nacional regular as questões relativas ao acesso a recursos do fundo partidário e à prestação de contas à Justiça Eleitoral (arts. 17, I e III, §§ 2º e 3º^{[3][3]}, e 21, I^{[4][4]}, da Constituição). Argumentam que as consequências da ausência de prestação de contas teriam sido completamente estabelecidas nos arts. 28, § 6º, 37, *caput* e § 2º, e 37-A da Lei nº 9.096/1995, que não estipulam a suspensão dos órgãos partidários estaduais e municipais. Defendem que, ao regular a matéria, o TSE deveria ter se limitado aos “espaços em branco” deixados por esses dispositivos legais, mas acabou por contrariar o seu teor, exorbitando os limites de seu poder regulamentar.

4. Entendem que há situação de urgência apta a justificar a concessão de medida cautelar. Destacam que, nos termos do art. 59, § 1º, IV, da Res.-TSE nº 23.547/2018 e do art. 61, § 1º, IV, da Res.-TSE nº 23.432/2014, “o requerimento de regularização [das contas não prestadas] não deve ser recebido com efeito suspensivo”. Invocam as situações de partidos políticos e candidatos que, embora tenham participado do processo eleitoral então em curso, teriam os votos invalidados em razão

ADI 6032 / DF

da interpretação dada pelo TSE, que teria pacificado o entendimento pela possibilidade de suspensão dos órgãos estaduais e municipais de partidos políticos que não prestarem contas em julgamentos ocorridos em data muito próxima à realização do primeiro turno das eleições 2018 e em aparente contrariedade à decisão proferida pelo Min. Gilmar Mendes na ADI 5.362. Citam a situação específica do pleito ocorrido no Amapá, em que o candidato João Capiberibe, então segundo colocado para o cargo de Governador do Estado, seria impedido de participar do segundo turno das eleições porque o órgão estadual do PPS estaria suspenso em razão da ausência de prestação de contas.

5. A Advocacia-Geral da União sustenta, em preliminar: (i) que há irregularidade na representação do PPS, já que a procuração outorgada aos advogados que subscreveram a petição inicial não contém poderes específicos para impugnar os dispositivos questionados; e (ii) que seria imprescindível o exame de dispositivos legais para aferir eventual violação à Constituição. No mérito, defende não estarem reunidos os pressupostos que autorizariam o deferimento da medida cautelar. Argumenta 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”. Afirmar que as normas impugnadas foram editadas no exercício do poder regulamentar conferido ao TSE pelo art. 23, IX, do Código Eleitoral[5][5] e pelo art. 61 da Lei nº 9.096/1995[6][6] e encontram fundamento no art. 17, III, da Constituição[7][7] e no art. 28, III, da Lei nº 9.096/1995[8][8]. Disse que a concessão da medida cautelar “alteraria a configuração dos candidatos a cargos majoritários no segundo turno, tumultuando o pleito eleitoral [que então se encontrava em curso]”.

6. A Procuradoria-Geral da República destaca a necessidade de se verificar a adequação da distribuição por prevenção, já que: (i) na decisão que proferiu na ADI 5.362, o relator extinguiu o feito sem exame

ADI 6032 / DF

de mérito; e (ii) o único dispositivo cuja impugnação é comum a ambas as ações diretas (art. 47, *caput* e § 2º, da Res.-TSE nº 23.432/2014) não estaria mais em vigor. Suscita, ainda, duas questões que impediriam o conhecimento da ação direta: (i) a impugnação de atos normativos revogados; e (ii) a circunstância de que eventual ofensa à Constituição seria reflexa. Afirma que “os requerentes desejam, em pleno pleito eleitoral, dizer que o advento da Lei nº 13.165, de 2015, seria capaz de reverter, de restituir as partes (no caso específico, os partidos políticos e os candidatos) ao *status quo* anterior, qual seja, o de não sofrer consequências pela não prestação de contas, já que inexistiria atualmente previsão legal”.

7. A Presidência do TSE afirma que, “por meio do exercício do poder regulamentar previsto em lei, tem atualizado os atos normativos de sua competência a partir das recorrentes alterações legislativas, dando concretude à determinação constitucional de prestação de contas pelos órgãos partidários”. Argumenta que, “longe de macular o texto constitucional, a sanção confere-lhe efetividade, evidenciando a relevância do dever de prestar contas àqueles beneficiados com recursos públicos para o desenvolvimento de suas atividades”. Destaca que “a imposição do dever sem que do seu descumprimento resulte qualquer sanção estaria a torná-lo, na prática, uma faculdade”.

8. Em 07.02.2019, os partidos políticos requerentes renovaram o pedido de concessão da medida cautelar. Disseram que as legislaturas se iniciaram em 01.02.2019, quando os eleitos começaram a exercer seus mandatos os candidatos eleitos para o cargo de deputado estadual. Citaram a situação específica do Amapá, em que os candidatos do PPS teriam integrado coligação que recebeu votos suficientes para a eleição de um deputado estadual, que, no entanto, deixou de ser investido no cargo em razão do indeferimento do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) pela ausência de prestação de contas.

ADI 6032 / DF

9. Em 04.04.2019, o relator solicitou ao Tribunal Regional Eleitoral do Amapá (TRE/AP) que esclarecesse qual seria o resultado das eleições majoritárias naquele estado caso os votos recebidos pelos partidos políticos cujos DRAP's foram indeferidos tivessem sido computados (PPS, PT, PSC e PATRI). O TRE/AP informou, em 10.05.2019, que “a simulação efetivada demonstra alteração no resultado das eleições proporcionais, para o cargo de deputado estadual, apresentando como eleito, em terceiro lugar de votação, o candidato Jack Houat Harb, candidato pela Coligação Unidos Pelo Amapá, com total de 8.609 (oito mil, seiscentos e nove) votos”.

10. Em 16.05.2019, o relator, *ad referendum* do Plenário, deferiu parcialmente a medida cautelar, para dar interpretação conforme à Constituição aos dispositivos impugnados, de modo a afastar “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 nº 9.096/1995”.

11. Submetida a medida cautelar ao referendo do Plenário, o relator votou pela conversão em julgamento definitivo de mérito e julgou procedente o pedido formulado, tendo sido acompanhado pelo Min. Alexandre de Moraes. Iniciou divergência do Min. Edson Fachin, que julga improcedente o pedido. Em seguida, pedi vista dos autos para melhor analisar o processo. Feito este breve relatório, passo ao voto.

ADI 6032 / DF**PRELIMINARMENTE****I. NÃO CONHECIMENTO PARCIAL**

12. A jurisprudência do STF se orienta no sentido de que não é cabível ação direta de inconstitucionalidade contra lei revogada ou norma temporária cuja eficácia tenha se esaurido, ainda que remanesçam efeitos concretos dela decorrentes^{[9][9]}. No caso analisado, a Res.-TSE nº 23.432/2014, impugnada nesta ação direta, foi expressamente revogada pelo art. 76 da Res.-TSE nº 23.464/2015^{[10][10]}. O dispositivo, no entanto, ressaltou a aplicação da norma revogada ao exercício 2015. Está correta a ponderação feita pela Procuradoria-Geral da República, no sentido de que, ainda que tal ato normativo permaneça aplicável às situações jurídicas que se constituíram no período em que esteve vigente, essa circunstância não modifica o fato de que se encontra revogado e, portanto, não pode ter sua validade abstrata impugnada nesta via processual. Por essa razão, não conheço da ação direta de inconstitucionalidade quanto ao art. 47, *caput* e § 2º, da Res.-TSE nº 23.432/2014.

II. NÃO ERA O CASO DE DISTRIBUIÇÃO POR PREVENÇÃO

13. A presente ação direta de inconstitucionalidade foi encaminhada à relatoria do Min. Gilmar Mendes por prevenção, em razão da prévia distribuição a S.Exa. da ADI 5.362, em que também se impugnava o art. 47, § 2º, da Res.-TSE nº 23.432/2014. Entendeu-se incidir o art. 77-B do RI/STF, de acordo com a qual, nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, “aplica-se a regra de distribuição por prevenção quando haja coincidência total ou parcial de objetos”. No entanto, como esta ação direta não deve ser conhecida quanto ao art. 47, *caput* e § 2º, da Res.-TSE nº 23.432/2014, atualmente revogado, não há a

ADI 6032 / DF

alegada coincidência parcial de objeto em relação à ADI 5.362.

14. A aplicação da regra de prevenção estabelecida no regimento interno do STF a esse caso viabilizaria estratégia processual de escolha do relator do feito por meio da indicação de dispositivo revogado na petição inicial, em aparente violação ao princípio do juiz natural. Além disso, quando distribuída esta ação direta, em 09.10.2018, a ADI 5.362, que gerou a prevenção, já havia sido extinta sem exame de mérito por decisão monocrática do Min. Gilmar Mendes, que transitou em julgado no dia 01.09.2017. Por essas razões, entendo que, em razão da inexistência de prevenção, esta ação direta de inconstitucionalidade deveria ter sido encaminhada à livre distribuição.

15. De todo modo, como se chegou até aqui, cabe julgá-la.

MÉRITO

I. O DEVER DE PRESTAR CONTAS

16. Nos termos do art. 17, III, da Constituição e do art. 32 da Lei nº 9.096/1995, os partidos políticos têm obrigação de prestar contas anualmente à Justiça Eleitoral. Esse dever se justifica pela necessidade de garantir transparência e legitimidade ao uso de recursos públicos e privados por essas instituições, o que ocorre por meio da submissão de suas movimentações financeiras ao crivo técnico da Justiça Eleitoral e ao controle democrático feito pelos cidadãos. Os partidos políticos registrados no TSE, se agirem de boa-fé, não podem almejar os benefícios decorrentes dessa posição – *e.g.* o acesso a recursos públicos e o lançamento de candidatos para a disputa de cargos eletivos – sem assumir também os deveres que lhe são correspondentes. Caso contrário, estariam buscando privilégios incompatíveis com o princípio

ADI 6032 / DF

republicano.

17. A prestação de contas pelos partidos políticos se torna um componente ainda mais essencial ao funcionamento da democracia em um sistema político no qual a maior parte dos recursos empregados para o financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais tem origem pública. Sem a análise séria e eficiente da movimentação financeira das agremiações, um imenso volume de recursos públicos, obtidos com o sacrifício de toda a coletividade que paga tributos, fica isento de qualquer fiscalização pela Justiça Eleitoral. Os números impressionam. Informações prestadas pela Coordenadoria de Execução Orçamentária e Financeira da Secretaria de Administração do TSE indicam que os partidos políticos receberão entre R\$ 3,5 e 4,6 bilhões em recursos públicos em 2020. Nesse mesmo ano, os dois partidos políticos com maior número de votos e candidatos eleitos nas últimas eleições gerais receberão dos cofres públicos, no mínimo, R\$ 715 milhões.

II. MEIOS PARA ASSEGURAR A EFETIVIDADE DO DEVER DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

18. Para assegurar a efetividade do dever constitucional de prestação de contas pelos partidos políticos, a legislação prevê duas situações diferentes: (i) o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido político, providência extrema que decorre de faltas graves; e (ii) a suspensão do registro do órgão partidário estadual ou municipal que tenha deixado, olímpicamente, de prestar contas ou dar qualquer satisfação acerca das razões pelas quais não o fez.

19. O primeiro caso – cancelamento do registro –, está disciplinado integralmente em lei, sendo que a gravidade da sanção exige processo específico transitado em julgado. No segundo caso, de muito menor gravidade – a mera suspensão, até a apresentação da prestação de

ADI 6032 / DF

contas –, a matéria tem sido regulamentada por resoluções da Justiça Eleitoral. As primeiras previsões nesse sentido estão no art. 47, § 2º, da Res.-TSE nº 23.432/2014 e no art. 42 da Res.-TSE nº 23.465/2015^{[11][11]}, atualmente revogados. Esses atos normativos foram editados quando o TSE era integrado pelo Min. Dias Toffoli, então Presidente da Corte e relator, e pelos Min. Gilmar Mendes e Rosa Weber.

20. Atualmente, duas resoluções do TSE disciplinam o tema. O art. 48, § 2º, da Res.-TSE nº 23.546/2017, que trata das finanças e da contabilidade dos partidos políticos, foi editado sob a relatoria do Min. Gilmar Mendes, então presidente do TSE, à época integrado também pelos Min. Luiz Fux e Rosa Weber. O art. 42 da Res.-TSE nº 23.571/2018, que trata da criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos que trata das finanças e da contabilidade dos partidos políticos, foi editado sob a relatoria do Min. Luiz Fux, à época presidente do TSE, também composto por mim e pela Min. Rosa Weber.

21. O fato de a suspensão do registro de órgãos partidários que deixarem de prestar contas estar prevista em resoluções do TSE não representa invasão de domínio próprio do Poder Legislativo. Isso porque o poder normativo do TSE não se limita à expedição de regulamentos que deem fiel execução às leis. É que, pelo princípio da juridicidade, a atividade administrativa não se vincula apenas à lei em sentido formal, mas a todo o ordenamento jurídico, do qual a Constituição constitui a norma de hierarquia superior. Consequentemente, órgãos que exercem função administrativa podem dar cumprimento direto e imediato à Constituição, sem a necessidade de intermediação legislativa. Assim, ao estipularem tal medida coercitiva, as resoluções do TSE atribuem efetividade ao dever de prestar contas atribuído aos partidos políticos, dando cumprimento direto ao art. 17, III, da Constituição.

22. A medida se insere, ainda, no poder geral de cautela, que, dentre outros desdobramentos, autoriza ao juiz o uso de meios indiretos

ADI 6032 / DF

para forçar o cumprimento de obrigações. O dever de prestar contas constitui obrigação de fazer que somente pode ser cumprida pelo próprio órgão partidário, já que somente ele dispõe das informações que deverão ser fornecidas à Justiça Eleitoral. Na impossibilidade de o Poder Judiciário promover o cumprimento direto da obrigação, tudo o que resta aos magistrados é a imposição de medidas coercitivas que estimulem o obrigado a fazê-lo, com fundamento no art. 139, IV, do CPC/2015 [\[12\]](#)[\[12\]](#) (ou, anteriormente, no art. 461, § 5º, do CPC/1973 [\[13\]](#)[\[13\]](#)).

23. Levando-se em conta que o processo de prestação de contas ostenta caráter jurisdicional, o descumprimento do dever constitucional de prestar contas autoriza o magistrado a impor medidas acessórias destinadas a forçar sua execução, dentre as quais a suspensão do registro dos órgãos partidários enquanto a irregularidade perdurar. Veja-se que, compreendida nesses termos, a medida poderia ser imposta mesmo que não estivesse expressamente prevista em resoluções do TSE. Os atos normativos impugnados cumprem, portanto, a relevante função de padronizar os procedimentos a serem adotados pela Justiça Eleitoral, garantindo maior previsibilidade e segurança para o jurisdicionado.

24. As razões expostas demonstram que, ao estipular a suspensão do registro dos órgãos partidários que deixarem de prestar contas até que essa situação seja regularizada, o TSE não usurpou função própria do Poder Legislativo. Isso porque: (i) pelo princípio da juridicidade, as resoluções do TSE podem dar cumprimento direto e imediato à Constituição; e (ii) a medida está inserida no poder geral de cautela, constituindo meio coercitivo indireto destinado a forçar o cumprimento de obrigação de fazer que poderia ser imposto ainda que não estivesse previsto nos atos normativos impugnados. Demonstrada essa tese, refuta-se o principal argumento dos partidos políticos que ajuizaram esta ação direta, no sentido de que a regulação das questões relativas ao acesso a recursos do fundo partidário e à prestação de contas à Justiça Eleitoral constituiria tarefa exclusiva do Congresso Nacional.

ADI 6032 / DF

III. DIVERGÊNCIAS EM RELAÇÃO À POSIÇÃO DO RELATOR

25. Três são as principais divergências em relação ao voto do relator. De fato, a cautelar aqui discutida, com todas as vênias:

(i) confunde duas figuras distintas: o *cancelamento do registro do partido político* – sanção que acarreta a extinção da pessoa jurídica em âmbito nacional – e a *suspensão do registro dos órgãos partidários* – meio coercitivo que impede a prática de atos em âmbito estadual ou municipal até a regularização da situação. São situações bem diferentes, com consequências diversas e procedimentos específicos para cada caso;

(ii) confunde a não prestação de contas – isto é, a omissão absoluta – com o eventual reconhecimento de irregularidade em contas efetivamente prestadas, sendo que a lei trata diversamente dessas duas possibilidades;

(iii) deixa de reconhecer que já existe um devido processo legal para a suspensão do órgão partidário estadual e municipal no caso de não prestação de contas, impondo um novo processo – desnecessário e redundante –, que a lei só exige para o cancelamento do registro e, ainda assim, do órgão partidário nacional.

1. Distinção entre cancelamento de registro e suspensão dos órgãos partidários

26. Não há equivalência entre o cancelamento do registro do partido político em âmbito nacional e a suspensão do registro dos órgãos partidários estaduais e municipais. O *cancelamento do registro do partido político* tem natureza jurídica de sanção, acarretando a extinção permanente da pessoa jurídica em âmbito nacional. A medida pressupõe

ADI 6032 / DF

a prática de condutas muito graves, descritas no art. 28 da Lei nº 9.096/1995, tais como a manutenção de organização paramilitar e o financiamento estrangeiro. Sua imposição exige a instauração de procedimento autônomo, a ser iniciado por denúncia, no qual se analisará se a medida é proporcional à gravidade do comportamento adotado pela agremiação.

27. Por outro lado, a *suspensão do registro dos órgãos partidários* constitui medida de coerção indireta, destinada a forçar o cumprimento da obrigação de prestar contas. Não constitui, portanto, sanção. O objetivo de sua imposição é impedir a prática de atos pelos órgãos partidários regionais e locais que deixarem de cumprir esse dever constitucional. Sua eficácia perdura até que a situação seja regularizada. A medida atinge apenas os órgãos partidários estaduais ou municipais que deixarem de prestar contas, sem interferência direta na gestão nacional do partido. Além disso, trata-se de consequência imposta no processo de prestação de contas, não se exigindo a instauração de procedimento específico.

28. Assim, considerando que esses institutos são diferentes, não há necessidade de se adotar o mesmo procedimento para a imposição de tais consequências jurídicas. Na verdade, aplicando-se o princípio da proporcionalidade, é coerente que a aplicação de uma sanção muito grave – o cancelamento do registro do partido político – seja submetida a um procedimento mais rigoroso que a imposição de uma medida coercitiva mais branda – a suspensão do registro do órgão partidário. Mais do que isso: condicionar a suspensão do registro dos órgãos partidários que deixarem prestar contas à prolação de decisão em ação autônoma seria estipular uma burocracia adicional desprovida de qualquer utilidade, já que a suspensão dos órgãos partidários que não prestam contas é consequência do descumprimento desse dever, não demandando a análise do comportamento global do partido político.

ADI 6032 / DF**2. Não prestação de contas e desaprovação de contas são hipóteses diversas**

29. A interpretação da Lei nº 9.096/1995 deve considerar que as expressões *contas não prestadas* e *desaprovação de contas* não são sinônimas. Em rigor técnico, o art. 37 da Lei nº 9.096/1995 cuida da *desaprovação de contas*, que se verifica quando, apresentados os documentos necessários pelo órgão partidário, constata-se irregularidade na aplicação de recursos financeiros. Por sua vez, o art. 37-A da Lei nº 9.096/1995 trata da hipótese de *contas não prestadas*, situação jurídica que ocorre se o partido político deixa de fornecer a documentação necessária à análise de sua movimentação financeira pela Justiça Eleitoral no prazo estabelecido em lei.

30. O *caput* do art. 37 da Lei nº 9.096/1995, em sua redação original, estabelecia que “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. 28”. O dispositivo teve a redação modificada pela Lei nº 9.693/1998, que excluiu a menção ao art. 28 da Lei nº 9.096/1995, que trata do cancelamento do registro do partido político. Posteriormente, com a edição da Lei nº 13.165/2015, sua redação foi novamente alterada, passando a estabelecer que “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)”. Como se vê, em sua redação atual, o dispositivo trata apenas da *desaprovação de contas*, sem sequer mencionar a hipótese de *contas julgadas não prestadas*. A limitação prevista em tal dispositivo não se aplica, portanto, à hipótese examinada nesta ação direta. Assim, as resoluções do TSE que estabelecem a suspensão do registro dos órgãos partidários em caso de contas não prestadas não perderam seu fundamento de validade em razão da reforma legislativa promovida pela Lei nº 13.165/2015.

ADI 6032 / DF

31. A reforma eleitoral de 2015 promoveu, ainda, a inclusão do art. 37-A na Lei nº 9.096/1995, nos termos do qual “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”[\[14\]](#)[\[14\]](#). O dispositivo não importa limitação ao poder regulamentar, na medida em que não estabelece que essa seja a única medida destinada a conferir efetividade à norma constitucional que impõe o dever de prestar contas. As resoluções do TSE que estabelecem a suspensão do registro dos órgãos partidários em caso de contas não prestadas não contrariam, portanto, as disposições da Lei nº 9.096/1995 sobre o tema.

32. Além disso, apesar de a constitucionalidade do art. 47, § 2º, da Res.-TSE nº 23.432/2014 ter sido questionada na ADI 5.362, aquela ação foi extinta sem exame de mérito por decisão monocrática proferida pelo Min. Gilmar Mendes. O relator se baseou em suposta perda de objeto da ação, motivada pela superveniência da reforma eleitoral de 2015, que teria alterado a redação do art. 37, *caput*, da Lei nº 9.096/1995, retirando o fundamento de validade do ato impugnado. Ressalte-se que não houve pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Eventual *obter dictum* em decisão monocrática, sem análise de mérito ou submissão ao colegiado, não gera expectativas legítimas nem muito menos interfere com o princípio da anualidade do art. 16 da Constituição Federal.

3. A suspensão do órgão partidário em razão da não prestação de contas já observa o devido processo legal

33. A suspensão do registro dos órgãos partidários que deixam de prestar contas não é aplicada de forma automática, sem a observância dos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Nos termos do art. 30 da Res.-TSE nº 23.546/2017[\[15\]](#)[\[15\]](#), após o encerramento do prazo para prestação de contas, o órgão

ADI 6032 / DF

partidário que deixou de fazê-lo é notificado para suprir a omissão no prazo de 72 horas. Se persistir a inércia, a Justiça Eleitoral deve iniciar o processo de prestação de contas de ofício, reunir os documentos de que dispõe a respeito da movimentação financeira do órgão partidário e ouvir o Ministério Público Eleitoral. Ao final desse procedimento, o órgão partidário terá nova oportunidade de se manifestar sobre os documentos anexados aos autos. Se a omissão ainda não tiver sido suprida, o feito será levado a julgamento, ocasião em que as contas poderão ser julgadas não prestadas. Assim, o procedimento estabelecido confere ao órgão partidário omissor pelo menos duas oportunidades de manifestação até a eventual suspensão de seu registro.

34. Além disso, mesmo após o julgamento das contas como não prestadas, o órgão partidário omissor pode fazer cessar os efeitos da suspensão de seu registro. Para isso, basta prestar as contas em relação às quais se omitiu. O procedimento para a regularização encontra-se disciplinado no art. 59 da Res.-TSE nº 23.546/2017[16][16]. Nota-se que, mesmo que a resolução do TSE preveja que o requerimento do partido político seja recebido sem efeito suspensivo, essa circunstância não impede que a reativação da anotação seja determinada cautelarmente. A jurisprudência do TSE tem admitido, 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[17][17].

CONCLUSÕES

35. Diante do exposto, voto no sentido de conhecer parcialmente da ação direta de inconstitucionalidade, à exceção do art. 47,

ADI 6032 / DF

caput e § 2º, da Res.-TSE nº 23.432/2014, que foi expressamente revogado, e, nessa extensão, julgar improcedente o pedido. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “São constitucionais as resoluções do TSE que determinam, por ocasião do julgamento das contas como não prestadas, a suspensão do registro de órgãos partidários regionais e municipais até que a situação seja regularizada”.

36. É como voto.

[\[1\]\[1\]](#) RI/STF: “Art. 77-B. Na ação direta de inconstitucionalidade, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, na ação declaratória de constitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental, aplica-se a regra de distribuição por prevenção quando haja coincidência total ou parcial de objetos”.

[\[2\]\[2\]](#) Res.-TSE nº 23.464/2015: “Art. 65. As disposições previstas nesta resolução não atingem o mérito dos processos de prestação de contas relativos aos exercícios anteriores ao de 2016. (...) § 3º As irregularidades e impropriedades contidas nas prestações de contas relativas aos exercícios anteriores a 2015 devem ser analisadas de acordo com as regras vigentes no respectivo exercício, observando-se que: (...) II – as prestações de contas relativas ao exercício de 2015 devem ser examinadas de acordo com as regras previstas na Res.-TSE nº 23.432; (...)”. Destaca-se que a Res.-TSE nº 23.464/2015 foi revogada pela Res.-TSE nº 23.546/2017,

[\[3\]\[3\]](#) Constituição: “Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; (...) III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; (...) § 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral. § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à

ADI 6032 / DF

televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação”.

[4][4] Constituição: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (...)” (destaque acrescentado).

[5][5] Código Eleitoral: “Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior, (...) IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código; (...)”.

[6][6] Lei nº 9.096/1995: “Art. 61. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei”.

[7][7] Constituição: “Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: (...) III - prestação de contas à Justiça Eleitoral”.

[8][8] Lei nº 9.096/1995: “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; (...)”.

[9][9] Confirmam-se, nesse sentido, os seguintes precedentes: ADI 5.571 AgR, sob minha relatoria, j. em 19.06.2017; ADI 4.620 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 20.06.2012; ADI 1.442, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 03.11.2004; ADI 612 QO, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 03.06.1993.

[10][10] Res.-TSE nº 23.464/2014: “Art. 76. Ficam revogadas: a Res.-TSE nº 23.432, de 16 de dezembro de 2014, sem prejuízo de sua aplicação ao exercício de 2015, na forma do art. 65, § 3º, II, desta resolução, e a Res.-TSE nº 23.437, de 26 de fevereiro de 2015”.

ADI 6032 / DF

[\[11\]\[11\]](#) Res.-TSE nº 23.465/2015: “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, até que seja regularizada a situação. Parágrafo único. A desaprovação das contas partidárias apresentadas à Justiça Eleitoral não enseja a suspensão de que trata este artigo (Lei nº 9.096, art. 32, § 5º)”.

[\[12\]\[12\]](#) CPC/2015: “Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: (...) IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária; (...)”.

[\[13\]\[13\]](#) CPC/1973: “Art. 461 (...) § 5º Para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento, determinar as medidas necessárias, tais como a imposição de multa por tempo de atraso, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva, se necessário com requisição de força policial”.

[\[14\]\[14\]](#) “Art. 30. **Encerrado o prazo para a apresentação das contas:** I - a Secretaria Judiciária ou o Cartório Eleitoral deve: a) **notificar os órgãos partidários que deixaram de apresentar suas contas** ou a declaração de que trata o § 3º do art. 28, na pessoa do atual presidente e tesoureiro ou daqueles que desempenhem funções equivalentes, **para que supram a omissão no prazo de setenta e duas horas;** b) **cientificar o presidente e o tesoureiro ou aqueles que desempenharam funções equivalentes no exercício financeiro da prestação de contas quanto à omissão da apresentação das contas;** II - **findo o prazo** previsto na alínea a do inciso I, a Secretaria Judiciária ou o Cartório Eleitoral deve comunicar ao Presidente do Tribunal ou ao Juiz Eleitoral que o órgão partidário não prestou contas tempestivamente; III - o **Presidente do Tribunal ou juiz** deve determinar: a) a imediata **suspensão do repasse das cotas do Fundo Partidário;** e b) a **autuação da informação, na classe processual de Prestação de Contas, em nome do órgão partidário e de seus responsáveis,** e, nos tribunais, o seu encaminhamento para

ADI 6032 / DF

distribuição automática e aleatória; IV - **persistindo a não apresentação das contas**, a autoridade judiciária deve determinar, sucessivamente: a) a **juntada dos extratos bancários** que tenham sido enviados para a Justiça Eleitoral, na forma do § 2º do art. 6º; b) a **colheita e certificação no processo das informações obtidas nos outros órgãos da Justiça Eleitoral** sobre a eventual emissão de recibos de doação e registros de repasse ou distribuição de recursos do Fundo Partidário; c) a **oitiva do MPE**, no prazo de cinco dias após a juntada das informações de que tratam as alíneas a e b; d) as demais providências que entender necessárias, de ofício ou por provocação do órgão técnico ou do MPE; e) a **abertura de vista aos interessados para se manifestarem sobre as informações e documentos apresentados no processo, no prazo de três dias**; e f) a **submissão do feito a julgamento**, deliberando sobre as sanções cabíveis ao órgão partidário e seus responsáveis” (destaques acrescentados).

[\[15\]](#)[\[15\]](#) Res.-TSE nº 23.546/2017: “Art. 30. Encerrado o prazo para a apresentação das contas: I - a Secretaria Judiciária ou o Cartório Eleitoral deve: a) notificar os órgãos partidários que deixaram de apresentar suas contas ou a declaração de que trata o § 3º do art. 28, na pessoa do atual presidente e tesoureiro ou daqueles que desempenhem funções equivalentes, para que supram a omissão no prazo de setenta e duas horas; b) cientificar o presidente e o tesoureiro ou aqueles que desempenharam funções equivalentes no exercício financeiro da prestação de contas quanto à omissão da apresentação das contas; II - findo o prazo previsto na alínea a do inciso I, a Secretaria Judiciária ou o Cartório Eleitoral deve comunicar ao Presidente do Tribunal ou ao Juiz Eleitoral que o órgão partidário não prestou contas tempestivamente; III - o Presidente do Tribunal ou juiz deve determinar: a) a imediata suspensão do repasse das cotas do Fundo Partidário; e b) a autuação da informação, na classe processual de Prestação de Contas, em nome do órgão partidário e de seus responsáveis, e, nos tribunais, o seu encaminhamento para distribuição automática e aleatória; IV - persistindo a não apresentação das contas, a autoridade judiciária deve determinar, sucessivamente: a) a juntada dos extratos bancários que

ADI 6032 / DF

tenham sido enviados para a Justiça Eleitoral, na forma do § 2º do art. 6º; b) a colheita e certificação no processo das informações obtidas nos outros órgãos da Justiça Eleitoral sobre a eventual emissão de recibos de doação e registros de repasse ou distribuição de recursos do Fundo Partidário; c) a oitiva do MPE, no prazo de cinco dias após a juntada das informações de que tratam as alíneas a e b; d) as demais providências que entender necessárias, de ofício ou por provocação do órgão técnico ou do MPE; e) a abertura de vista aos interessados para se manifestarem sobre as informações e documentos apresentados no processo, no prazo de três dias; e f) a submissão do feito a julgamento, deliberando sobre as sanções cabíveis ao órgão partidário e seus responsáveis”.

[16][16] Res.-TSE nº 23.546/2017: “Art. 59. (...) § 1º O requerimento de regularização: I - pode ser **apresentado pelo próprio órgão partidário, cujos direitos estão suspensos, ou pelo hierarquicamente superior**; II - deve ser autuado na classe Petição, consignando-se os nomes dos responsáveis, e **distribuído por prevenção ao juiz ou relator que conduziu o processo de prestação de contas** a que ele se refere; III - deve ser **instruído com todos os dados e documentos previstos no art. 29**; IV - não deve ser recebido com efeito suspensivo; V - deve **observar o rito previsto nesta resolução para o processamento da prestação de contas**, no que couber. § 2º Caso constatada impropriedade ou irregularidade na aplicação dos recursos do Fundo Partidário ou no recebimento dos recursos de que tratam os arts. 12 e 13, o órgão partidário e os seus responsáveis devem ser **notificados para fins de devolução ao Erário, se já não houver sido demonstrada a sua realização**. § 3º **Recolhidos os valores mencionados no § 2º, o Tribunal deve julgar o requerimento apresentado**, aplicando ao órgão partidário e aos seus responsáveis, quando for o caso, as sanções previstas nos arts. 47 e 49. § 4º A situação de inadimplência do órgão partidário e dos seus dirigentes somente deve ser levantada após o efetivo recolhimento dos valores devidos e o cumprimento das sanções impostas na decisão prevista no § 3º” (destaques acrescentados).

[17][17] REspe nº 0600094-10.2018.6.27.0000-16 e AC nº 0600504-

ADI 6032 / DF

21.2018.6.00.0000, Rel. Min. Tarcisio Vieira, j. em 29.05.2018.

05/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.032 DISTRITO FEDERAL**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, minha tarefa ficou extremamente facilitada pelo voto do Ministro Luís Roberto Barroso, que não só rememorou o caso em julgamento como fixou as balizas que têm levado aquela Corte, o TSE, ao estabelecimento das resoluções, nos moldes como ainda prevalecem.

Como visto, trata-se de uma ação direta de inconstitucionalidade voltada contra resoluções do TSE que estabelecem a suspensão do registro de organização partidária estadual ou municipal, quando tiver as contas julgadas não prestadas. Essa situação é muito delicada porque não se trata de contas desaprovadas, ou parcialmente desaprovadas, ou aprovadas com ressalvas. Trata-se exclusivamente da hipótese de contas não prestadas, traduzindo um verdadeiro desprezo das agremiações partidárias por um dever que lhes cabe enquanto recebem recursos públicos.

E como bem destacou o eminente Ministro Luiz Edson Fachin, quando abriu divergência, esta consequência é de extração constitucional, na medida em que o art. 17, III, da nossa Lei Fundamental impõe aos partidos políticos a prestação de contas, ou seja, em última análise se está a dar, via resoluções, efetividade às normas constitucionais, considerados, em especial, os próprios princípios, já foram destacados, da moralidade e da transparência.

Destaco que, na hipótese da não prestação de contas, pode-se escamotear o uso irregular de recursos públicos muito mais grave do que uma hipótese em que acaso as contas venham a ser desaprovadas ou mesmo a receber uma aprovação com ressalvas.

Faço também a distinção, Presidente - tenho voto escrito, longo e não vou aqui cansar Vossas Excelências, porque estaria dizendo mais do mesmo -, entre o cancelamento do registro de partido e o caso da suspensão do registro, que é o que está em jogo. Reporto-me, em especial, às informações que prestei, enquanto Presidente do Tribunal Superior

ADI 6032 / DF

Eleitoral, que Vossas Excelências têm em mãos com o material e ainda aos votos que proferi quando participei da aprovação dessas resoluções.

Peço todas as vênias ao eminente Relator para acompanhar a divergência aberta pelo Ministro Luiz Edson Fachin, subscrevendo também os fundamentos de Sua Excelência.

05/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.032 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber: Trata-se de em ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB e pelo Partido Popular Socialista – PPS, com pedido de medida cautelar.

Nela impugnados os seguintes dispositivos de Resoluções do TSE que estabelecem a *suspensão do registro de órgão partidário estadual ou municipal que tiver as contas julgadas não prestadas*:

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:

“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.”

ADI 6032 / DF

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”.

Os requerentes afirmam a ocorrência de violação dos arts. 2º; 17, §§ 2º e 3º; 17, I e II; e 22, I, da Constituição. Sustentam, em síntese, que *“cabe ao legislador ordinário expedir normas não apenas de direito eleitoral, em geral (art. 22, I da CR/88), mas sobre a distribuição de recursos e as prestações de contas do partido, em especial (art. 17, §§ 2º e 3º, art. 17, I e II da CR/88)”* e que *“essa competência legislativa foi exercida por meio da Lei 9.096/95 que ‘dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal’”*. Aduzem que duas consequências foram impostas pela lei no caso de contas não prestadas: *(i)* sanção de extinção que atinge apenas o órgão partidário nacional que deixa de prestar suas contas, visto que ele é o destinatário dos recursos públicos, repassados pelo TSE - art. 28, § 6º; e *(ii)* sanções financeiras que atingem a todos os órgãos da agremiação partidária que têm suas contas rejeitadas ou consideradas não prestadas.

O Ministro Gilmar Mendes deferiu em parte a liminar por decisão monocrática em 16.5.2019 nos seguintes termos:

“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,

ADI 6032 / DF

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.” (evento 57)

O Vice-Procurador-Geral Eleitoral Humberto Jacques de Medeiros lavrou parecer pelo indeferimento da liminar *“na medida em que seu acolhimento implicaria, sim, violação ao preceito fundamental que obriga a prestação de contas para as agremiações partidárias”* (evento 41).

Em Sessão Plenária realizada em 03.10.2019 o Ministro Gilmar Mendes votou pela conversão do julgamento do referendo em julgamento definitivo e julgou parcialmente procedente o pedido nos termos da liminar.

Em Sessão Plenária realizada em 16.10.2019 o Ministro Alexandre de Moraes acompanhou voto do Relator e o Ministro Edson Fachin julgou improcedente o pedido, ocasião em que pediu vista dos autos o Ministro Roberto Barroso.

É o breve relatório.

Como bem apontou o Ministro Edson Fachin, é de extração constitucional (art. 17, III, da Constituição da República) a consequência imposta pelas Resoluções do TSE no caso de contas não prestadas, em absoluto atingida pelas normas impugnadas ao determinarem a *consideração de inadimplência e a suspensão do registro de órgão partidário estadual ou municipal que tiver as contas julgadas não prestadas*.

Está-se, em última análise, tão só, a dar, via Resoluções, efetividade às normas constitucionais e considerados, em especial, os princípios republicanos da *moralidade* e da *transparência*.

ADI 6032 / DF

Tratando-se de recursos públicos, por óbvio, seu recebimento é atrelado ao dever de prestar contas. Aqui o que se discute é a hipótese de quem recebe recursos públicos e não presta contas.

A não prestação de contas é algo muito mais grave que a sua prestação irregular pois, além de desatender a indispensável *transparência* imposta constitucionalmente para o uso dos recursos públicos, pode escamotear o uso irregular de recursos públicos muito mais grave que em hipóteses de conta desaprovada ou aprovada com ressalvas, inclusive algo contrário aos mais graves princípios constitucionais, além de traduzir desprezo pela coisa pública.

Possível traçar um paralelo entre esta suspensão, aplicada aos órgãos partidários, e as hipóteses de suspensão do título eleitoral, como consequência e condenações criminais e por improbidade administrativa, ou mesmo a situação das inelegibilidades, consequência automática de hipóteses fáticas descritas na Lei da Ficha Limpa.

Não se está a tratar, é bom que se frise, do **cancelamento** do registro de partido, mas a **suspensão** do registro. Daí porque, *data venia* do entendimento do relator, o rito do art. 28 da Lei 9.096/95, taxativo quanto à aplicação na hipótese de *cancelamento* de partido, não se aplica ao caso da *suspensão*. Esta, mais branda que o cancelamento (definitivo), se equipara a uma medida de natureza cautelar, a resguardar o interesse público e a evitar a propagação do dano.

E embora automática a sanção de suspensão (como o é, repito, a consequência da inelegibilidade decorrente das condenações da Ficha Limpa), tal só surte efeitos após processo judicial, com rito objetivamente previsto, no qual realizada a citação dos órgãos partidários e seus responsáveis para suprir a omissão ou apresentar justificativas, a garantir o contraditório, finalizado por decisão sujeita a recurso, portanto procedimento que atende os primados do devido processo legal e da

ADI 6032 / DF

ampla defesa.

Rememoro trecho das informações do TSE que subscrevi nos autos, a justificar que, ao contrário do que se alega na inicial, as normas impugnadas vem a reforço de princípios constitucionais:

“Em suma, duas são as balizas orientadoras do entendimento prevalecente nesta Corte: de um lado, o dever das agremiações de prestar contas; de outro, a incumbência constitucional desta Justiça Especializada de aferir a regularidade dos recursos públicos movimentados. O cumprimento de tal encargo, como se sabe, é materializado por meio das instruções que regulam a matéria, cujas normas devem garantir não só que as prestações de contas efetivamente aportem ao Judiciário, mas, também, que sejam feitas por meios auditáveis, de modo a concretizar o comando constitucional e sua *ratio essendi*.

Cumpridos esses dois objetivos, torna-se factível a fiscalização almejada pela Carta maior. Bem por isso, a compreensão esposada é a de que, longe de macular o texto constitucional, a sanção confere-lhe efetividade, evidenciando a relevância do dever de prestar contas àqueles beneficiados com recursos públicos para o desenvolvimento de suas atividades. Nessa linha, a imposição do dever sem que do seu descumprimento resulte qualquer sanção estaria a torná-lo, na prática, uma faculdade.” (evento 42)

A justificar a **gravidade e o dever de zelo da Justiça Eleitoral quanto à obrigação de prestar contas**, relembro acórdão da Primeira Turma desta Corte, em que relator o Ministro Luiz Fux, ação penal em face de Paulo Maluf:

“(d) Na seara eleitoral, o direito à informação reclama – e aqui há outro fundamento substantivo da prestação de contas – que deva ser franqueado o amplo conhecimento acerca dos

ADI 6032 / DF

gastos com as campanhas eleitorais dos postulantes aos cargos político-eletivos. Daí porque “o estado ideal de coisas associado aos deveres de publicidade e de prestação de contas envolve proporcionar às pessoas ciência e conhecimento acerca dos atos do Poder público [...]” (BARCELLOS, Ana Paula de. Um debate para o neoconstitucionalismo. Papeis do Direito Constitucional no fomento do controle social democrático: algumas propostas sobre o tema da informação. Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro, n. 12, 2008).

(...)

(h) A perplexidade gerada pela inobservância das regras de regência da arrecadação de recursos para as eleições amplifica, decisivamente, a importância do controle e fiscalização das prestações de contas eleitoral, como mecanismo eficaz de garantia das regras do jogo democrático e como um instrumento de combate à prática de crimes contra a Administração Pública e de lavagem de dinheiro. (...). (AP 968, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 02.8.2019, destaquei)

Também da lavra do Ministro Luiz Fux, reproduzo trecho da ementa de outro julgado, em que enaltecida a **importância do controle externo** de contas exercida pelo Tribunal de Contas, atividade análoga à exercida pela Justiça Eleitoral na hipótese ora em julgamento:

17. Jusfilosoficamente as premissas metodológicas aplicáveis ao caso *sub judice* revelam que:

I - “nuclearmente feito nas pranchetas da Constituição. Foi o legislador de primeiríssimo escalão quem estruturou e funcionalizou todos eles (os Tribunais de Contas), prescindindo das achegas da lei menor. (...) Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa República, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e conseqüente dever) cuidar de tudo que

ADI 6032 / DF

é de todos". (BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Volume 8. 2º semestre de 2014. Rio de Janeiro: TCE-RJ, p. 18 e 20)

II - *"A legitimidade do Estado Democrático de Direito depende do controle da legitimidade da sua ordem financeira. Só o controle rápido, eficiente, seguro, transparente e valorativo dos gastos públicos legitima o tributo, que é o preço da liberdade. O aperfeiçoamento d controle é que pode derrotar a moral tributária cínica, que prega a sonegação e a desobediência civil a pretexto da ilegitimidade da despesa pública.* (TORRES, Ricardo Lobo. Uma Avaliação das Tendências Contemporâneas do Direito Administrativo. Obra em homenagem a Eduardo García de Enterría. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 645)"

(...)" (MS 33340, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 03.8.2015, destaquei)

"A luz do sol é o melhor desinfetante" é a frase atribuída ao juiz da Suprema Corte norte-americana Louis Brandeis.

Nestes termos, pedindo vênia ao Relator e aos que o acompanham, adiro à divergência aberta pelo Ministro Edson Fachin subscrevendo os fundamentos de Sua Excelência para julgar **improcedente** a ação.

É como voto.

05/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.032 DISTRITO FEDERAL**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, egrégia Corte, ilustre representante do Ministério Público.

Eu exerci uma presidência muito curta no TSE, mas, naquela oportunidade, nós tivemos algumas oportunidades de fazer audiências públicas para apreciação das resoluções e empreendemos algumas modificações. Entretanto, essa modificação da resolução não foi efetivada, mas à luz do que pude colher deveria ter sido. E por que deveria ter sido? Porque a Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015, altera as regras para reduzir custos de campanhas, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina. E ela traz a abordagem desse tema que tem essa seriedade que trouxe o Ministro Luís Roberto Barroso em seu voto, eu também falo com autoridade de quem votou pela constitucionalidade a Lei da Ficha Limpa, e também votei acerca da Lei do Financiamento Eleitoral, podendo a possibilidade de pessoa jurídica financiar, porque havia efetivamente contrapartida.

Mas eu me recordo de que, quando eu aqui entrei, quinze dias depois, foi colocada sobre a mesa a questão da aplicação da Lei da Ficha Limpa 1. E qual foi a questão central da Lei da Ficha Limpa 1? É que surgira uma lei de iniciativa popular num período que não respeitava o art. 16 da Constituição. Aí, alegava-se: há uma superposição do princípio da moralidade. Mas, ora, onde há uma regra, não há superposição de princípios. E, aí, naquela oportunidade, eu disse: a Lei da Ficha Limpa é um espetáculo democrático; é uma lei de iniciativa popular e que visa resguardar a moralidade das eleições. Mas ela é inaplicável neste pleito.

Mutatis mutandis, eu estou me vendo exatamente na mesma posição. As resoluções foram, sim, submetidas a audiências públicas, e nós fizemos, com humildade, algumas alterações; e essa alteração foi feita. Mas o fato de não ter sido feita esta alteração, não inibe o legislador de regular o tema.

ADI 6032 / DF

E, então, eu me deparo, aqui, num debate com a minha assessoria - eu li, reli, tresli os votos - e eu verifico que essa lei que regula essa administração dos partidos e os custos das campanhas, quando trata da questão sancionatória, diz que as sanções devem ser proporcionais e razoáveis.

Então, um primeiro aspecto, já me chama atenção: quando uma decisão, voltada contra um partido, passa a ser *ultra vires* e atinge uma candidatura, na verdade, essa lei está afrontando, no meu modo de ver, a soberania popular, porque nós podemos aqui realmente falar do princípio da moralidade; mas o princípio mais importante, em matéria de eleições, é o princípio democrático, que vem expresso num dos fundamentos da República que é a soberania popular.

E, aqui, eu colho informação de seguinte teor: Indagado pelo Ministro-Relator sobre qual seria o resultado das eleições para deputado estadual e deputado federal, caso os votos recebidos pelos partidos tais e tais, quatro partidos, tivessem sido computados, o TRE noticiou que, em simulação realizada, haveria alteração no resultado das eleições proporcionais.

Concessa venia, não há possibilidade de uma infração do partido inquinar uma votação a uma candidatura. Isso é fazer com que a sanção transponha a pessoa do infrator, em primeiro lugar.

Em segundo lugar, além de a lei falar em sanção proporcional e razoável, eu verifico - e, aí, evidentemente, é aquela lição do Professor Cass Sunstein - humildade judicial. Se o juiz achar que, com a decisão dele, o céu vai cair sobre a terra, ele tem de decidir; mas se, efetivamente, o céu for cair sobre a terra, ele tem que pensar duas vezes. Foi, mais ou menos, como eu coloquei aqui, eu apregoei a moralidade nas eleições, apregoei a moralidade no caso da Ficha Limpa, do financiamento de campanha. Mas, aqui, não há princípio que se sobreponha à vontade do Parlamento, sem prejuízo da violação ao princípio da soberania popular, porque *in casu* atinge candidaturas, conforme consta de informação oficial.

O art. 37-A dispõe o seguinte:

ADI 6032 / DF

"Art. 37 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."

Então, com a devida vênia, no campo sancionatório, há de prevalecer o princípio da legalidade estrita. Eu conheço princípio da judicialidade, mas, no campo sancionatório, efetivamente, há de prevalecer a legalidade estrita.

Então, eu construí, na verdade, o meu raciocínio - e, aqui, também a minha ementa, que é autoexplicativa, eu vou juntar o voto - primeiro, na questão constitucional de soberania popular. Atingiu a soberania popular, no caso das eleições proporcionais.

Segundo lugar, a lei estabelece critérios de sanção, que devem ser razoáveis e proporcionais.

Terceiro lugar, não acho razoável e proporcional que uma falha do partido atinja candidatos. Acho que está passando, quer dizer, o partido sofre a sanção de não receber o fundo partidário.

E, quarto lugar, eu entendo, Senhor Presidente, efetivamente que não há vácuo, não há lacuna. A lei é clara, ela impõe qual é a sanção.

Então, muito embora adepto, sempre correntemente, da moralidade administrativa, da moralidade das eleições, da moralidade do julgamento nos casos de improbidade e ação penal, eu efetivamente não consigo ultrapassar essas premissas nas quais me baseei para chegar a essa conclusão.

Senhor Presidente, o resultado, no meu modo de ver, é que a decisão proferida no sentido de não atingir as eleições proporcionais, de respeitar a soberania popular e de aplicar uma sanção que não ultrapasse a pessoa do infrator e seja proporcional e razoável, essa decisão, no meu modo de ver, ela atende o princípio da legalidade e quicá o da juridicidade.

Eu peço vênia às opiniões em contrário, notadamente ao meu querido Colega Luís Roberto Barroso, afirmando que essa divergência deve ir para o *Guinness*, porque nós não temos quase divergência, absolutamente nenhuma, mas voto no sentido oposto, que eu não sei qual é, se dá provimento ou nega provimento.

ADI 6032 / DF

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Acompanha o Relator.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Nós estamos julgando o mérito?

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

O mérito. O Relator propôs a conversão em julgamento.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Julga parcialmente procedente.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Isso. E tanto o voto até agora proferido no sentido de acompanhar o Relator, que foi o do Ministro **Alexandre Moraes**, quanto os divergentes já entraram no mérito. Foi o que entendi. O Ministro Luiz **Edson Fachin** pela improcedência, acompanhado pela Ministra **Rosa Weber**; o Ministro Luís **Roberto Barroso** pelo parcial conhecimento e, na parte de que conhece, pela improcedência também. Então, estão todos votando o mérito.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - A minha posição é no sentido da parcial procedência.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Vossa Excelência está acompanhando o Ministro **Edson Fachin** ou o Relator?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Com o Relator.

Não tenho resistência a acompanhar o Relator, mas sempre me afino muito bem aos votos do Ministro Roberto Barroso. Mas, agora, entendo que é justo o voto do Relator.

05/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.032 DISTRITO FEDERAL

VOTO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

RESOLUÇÃO Nº 23.432/2014-TSE, ART. 47, CAPUT, E § 2º. RESOLUÇÃO Nº 23.546/2017-TSE, ART. 48, CAPUT, E § 2º. RESOLUÇÃO Nº 23.571/2018-TSE. MEDIDA CAUTELAR. PRESSUPOSTOS E REQUISITOS. DIREITO ELEITORAL. RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL/TSE QUE ESTABELECEM A SUSPENSÃO DO REGISTRO DE ÓRGÃO PARTIDÁRIO ESTADUAL OU MUNICIPAL QUE TIVER AS CONTAS JULGADAS NÃO PRESTADAS. ALEGADA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ELEITORAL, EM ESPECIAL SOBRE O ACESSO A RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO E PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS. INEXISTÊNCIA.

1. A Constituição Federal conferiu especial atenção aos partidos políticos, visando à garantia do multipartidarismo e da representatividade, probidade e transparência do processo eleitoral.

2. A publicidade, enquanto princípio setorial da Administração Pública, deve ser

ADI 6032 / DF

a regra geral no atuar estatal, uma vez que é ela que permite o controle social, administrativo e judicial do Poder Público. Não é possível à sociedade civil acompanhar o proceder dos seus representantes ou candidatos sem ter acesso às minúcias da sua gestão partidária; tampouco há otimização dos gastos públicos e combate à corrupção sem a respectiva transparência e *accountability* das autoridades públicas e partidos políticos.

3. O princípio da proporcionalidade, a seu turno, impõe o sopesamento concreto entre a falha nas prestações de contas e o resultado extraído desse cenário (*i.e.* a sanção imposta), sob pena de transformar mera irregularidade do partido em óbice absoluto à sua participação no pleito eleitoral, com consequências nefastas para a representatividade democrática dos Poderes eleitos.

4. A proteção ao dever de prestação de contas partidária, assim, não pode ter prevalência, *a priori*, sobre os direitos dos cidadãos (eleitores e candidatos) de participar de um processo eleitoral o mais representativo possível. Entre a prestação de contas como pressuposto intransponível para a participação nas eleições e a completa desconsideração dos deveres de transparência partidária, existem zonas cinzentas que demandam apreciação judicial detida – e foi por esse motivo que o

ADI 6032 / DF

Legislador, ao tratar do tema, o fez com extremo rigor, condicionando o cancelamento do registro partidário ao trânsito em julgado da decisão (art. 28, da Lei nº 9.096/1995).

5. A segurança jurídica, a seu turno, também desempenha papel fundamental nas regras do jogo democrático, mercê de alterações abruptas ou incautas no processo eleitoral implicarem violação à democracia representativa, que pressupõe que o cidadão-eleitor possa realizar suas escolhas políticas de maneira informada, prévia e consciente e, igualmente, que o cidadão-candidato tenha conhecimento inequívoco e antecedente sobre as normas a que deve obediência durante a sua candidatura.

6. O art. 16 da Carta Maior evidencia a preocupação constitucional com a legítima confiança e com a segurança jurídica no processo eleitoral, enquanto apanágios do próprio Estado Democrático de Direito, ao dispor 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”*. O princípio geral da segurança jurídica, então, desponta como vetor hermenêutico-axiológico – verdadeiro *intelligible principle* constitucional – de todo o Direito Eleitoral, sob pena de subversão do ideal habermasiano da democracia, cujo elemento basal é a *deliberação fundada no processo*.

ADI 6032 / DF

7. A criação de novos tipos sancionatórios, mormente quando apta a influenciar de forma direta no resultado do processo eleitoral, retirando participantes da corrida democrática, deve ser pautada pela legalidade estrita.

8. A Lei nº 9.096/1995, que dispõe sobre os partidos políticos, densificando os dispositivos constitucionais ora pertinentes, não dá espaço para a inovação pretendida pelo TSE, porquanto dispõe 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 (art. 37-A, redação incluída pela Lei nº 13.165, de 2015).

9. *In casu*, a determinação de “suspensão do registro ou da anotação do órgão de direção estadual ou municipal que tiver suas contas partidárias julgadas como não prestadas”, nos termos da regulamentação editada pelo TSE, exorbitou os poderes implícitos ou explícitos da Justiça Eleitoral, eis que deixou de considerar que, pelo princípio da unidade da Constituição, “[a] relação e interdependência existentes entre os distintos elementos da Constituição obrigam a que, em nenhum caso, se contemple a norma isoladamente, mas, ao contrário, sempre no conjunto em que ela deve estar situada. [...] A única solução do problema coerente com este princípio é a que se encontre em consonância com as decisões básicas da Constituição e evite

ADI 6032 / DF

sua limitação unilateral a aspectos particulares” (HESSE, Konrad. Temas fundamentais do direito constitucional. Saraiva, 2009, p.113).

10. A aplicação da sanção em exame, tal como aventada nas resoluções, pode implicar, sem o devido processo legal, a supressão de determinadas agremiações e candidatos na corrida eleitoral, em consequência de fatos a eles não necessariamente imputáveis e/ou que podem configurar mera irregularidade sanável.

11. A retirada de um determinado ator da disputa política, a pretexto de tutelar os eleitores em seu direito fundamental à prestação de contas partidária, pode, paradoxalmente, tolher o exercício de direito fundamental de maior relevo: o de votar e ser votado.

12. Conheço da ação e julgo parcialmente procedente o pedido.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Cinge-se a presente controvérsia à constitucionalidade de dispositivos contidos nas Resoluções do TSE 23.432/2014, 23.546/2017 e 23.571/2018, que estabelecem a suspensão do registro ou anotação, para órgão partidário regional ou zonal que tem as contas julgadas não prestadas.

Os requerentes, em apertada síntese, pleiteiam o reconhecimento da inconstitucionalidade da suspensão dos Diretórios partidários que tenham suas contas anuais julgadas como não prestadas pela Justiça Eleitoral, porquanto a medida, alegadamente, jamais esteve prevista em Lei, configurando flagrante inovação do TSE

ADI 6032 / DF

O Ministro relator concedeu, em parte, a liminar, *ad referendum* deste Plenário, “*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*”.

Preliminarmente, noto que este Tribunal tem admitido a propositura de ação direta de inconstitucionalidade contra resoluções do Tribunal Superior Eleitoral que sejam dotadas de conteúdo normativo (ADI 2.321-MC/DF e ADI 3.345/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 10.6.2005 e DJe 19.8.2010; ADI 5.081/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 19.8.2015).

No mérito, pedindo vênias, desde já, àqueles que divergem, acompanho o eminente relator nas suas conclusões, pelos motivos que passo a expor.

Mérito:

A Constituição Federal, sabidamente, conferiu especial atenção aos partidos políticos, visando à garantia do multipartidarismo e da representatividade, probidade e transparência do processo eleitoral.

Dentre os dispositivos constitucionais pertinentes, destaca-se, em especial, o art. 17 da CRFB, cujo teor transcrevo, *in verbis*:

“Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade

ADI 6032 / DF

ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido,

ADI 6032 / DF

não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)”

Regulamentando o artigo supratranscrito, a Lei nº 9.096/1995 dispõe sobre os partidos políticos e, relativamente ao tema *sub examine*, estipula o que segue:

“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;

(...)

§ 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.

§ 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. (Incluído pela Lei nº 9.693, de 1998)

(...)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009

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.

§ 5º A desaprovação da prestação de contas do partido não

ADI 6032 / DF

ensejará sanção alguma que o impeça de participar do pleito eleitoral.
(Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

Art. 34. A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre 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: (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

(...)

§ 1º A fiscalização de que trata o caput tem por escopo identificar a origem das receitas e a destinação das despesas com as atividades partidárias e eleitorais, mediante o exame formal dos documentos fiscais apresentados pelos partidos políticos e candidatos, sendo vedada a análise das atividades político-partidárias ou qualquer interferência em sua autonomia. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

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).(Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 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.(Parágrafo renumerado pela Lei nº 9.693, de 1998)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 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

ADI 6032 / DF

julgada, pelo juízo ou tribunal competente, em até cinco anos de sua apresentação. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 6º O exame da prestação de contas dos órgãos partidários tem caráter jurisdicional. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 7º (VETADO).(Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013)

§ 8º(VETADO).(Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

(...)

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.(Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) “

O TSE, a seu turno, editou as resoluções presentemente atacadas, cujos artigos pertinentes estipulam:

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

ADI 6032 / DF

registro ou anotação dos seus órgãos de direção e ficará suspenso até a regularização da sua situação”.

Res./TSE 23.546/2017

“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”.

À luz do quadro jurídico-normativo acima delineado, afirmam os requerentes que a imposição de suspensão do registro ou da anotação do órgão de direção estadual ou municipal que tiver suas contas partidárias julgadas como não prestadas representaria violação à Constituição, porquanto a medida vulneraria o princípio da legalidade, a competência da União para legislar sobre direito eleitoral e a separação de poderes.

Deveras, assiste razão aos autores.

O presente caso está situado no limiar entre as searas do Direito e da Política, campos que, embora intrinsecamente relacionados, não se confundem.

Sua complexidade decorre da indefinição das barreiras e dos pontos de contato (acoplamentos estruturais, na nomenclatura do sociólogo alemão Niklas Luhmann) entre esses dois sistemas. Explico.

Uma das mais relevantes funções do Poder Judiciário, sabidamente, é resguardar as regras do jogo democrático, assegurando a higidez

ADI 6032 / DF

constitucional do processo eleitoral e da própria Política. Esse mister, contudo, não pode ser desempenhado de forma desvinculada da tutela dos direitos fundamentais, de um lado, e do respeito à separação dos Poderes, de outro.

Deste modo, a intervenção jurisdicional não pode ser tão tímida a ponto de relegar os direitos e garantias fundamentais à mera retórica, cedendo indiscriminadamente às pressões das majorias democráticas eventuais, nem pode ser tão incisiva a ponto de subverter ou substituir o processo eleitoral e a atuação dos Poderes eleitos.

Para a adequada análise do tema, tenho por necessário estabelecer duas premissas teóricas fundamentais, que podem ser assim resumidas:

(i) O Poder Judiciário, ao buscar a composição dos valores constitucionais contrapostos – em especial, o princípio democrático, o dever fundamental de prestação de contas partidário, a legalidade, o devido processo legal e a proporcionalidade – não pode exorbitar o seu papel de *guardião do devido processo eleitoral*, para se tornar *criador ou dono* deste; e

(ii) Daí decorre a imprescindibilidade da observância do princípio da legalidade e de autocontenção judicial, no que tange às sanções no processo eleitoral, mormente quando estas repercutam diretamente no resultado das eleições – como é o caso em exame.

Nessa linha, a pretexto de densificar as normas constitucionais e infraconstitucionais acima destacadas, o que o TSE fez foi inovar na ordem jurídica, criando hipótese de sanção eleitoral cujos efeitos repercutem de forma intensa no processo democrático. Dito de outra forma: quis-se, em verdade, colmatar suposta lacuna legislativa no que tange às consequências da ausência de prestação de contas do órgão de direção estadual ou municipal.

Olvidou-se, contudo, que o dever de prestação de contas não é o único valor constitucionalmente relevante para o caso concreto.

É inegável que a publicidade, enquanto princípio setorial da Administração Pública, deve ser a regra geral no atuar estatal, uma vez que é ela que permite o controle social, administrativo e judicial do Poder

ADI 6032 / DF

Público. Não é possível à sociedade civil acompanhar o proceder dos seus representantes sem ter acesso às minúcias da sua gestão partidária; tampouco há otimização dos gastos públicos e combate à corrupção sem a respectiva transparência e *accountability* das autoridades e partidos políticos.

Nas palavras da Professora de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro Ana Paula de Barcellos, tratando do *direito fundamental a receber justificativas* no processo legislativo, mas em lição que pode ser transposta à espécie, o princípio publicidade guarda correlação com a própria dignidade da pessoa humana, porquanto

“[a]s pessoas, na realidade, são seres que dão explicações e querem recebê-las, sendo certo que ser tratado com respeito está diretamente ligado a receber explicações para atos que afetem o indivíduo. Muitos momentos de protestos, revoltas e revoluções, sob realidades culturais diversas, envolveram justamente o clamor público por satisfações, justificativas, respeito. Em resumo, apresentar justificativas é uma exigência do respeito devido aos indivíduos, de modo que é possível afirmar que há igualmente, e com ainda maiores razões, um direito a receber justificativas nas relações dos indivíduos com o Poder Público” (BARCELLOS, Ana Paula de. Direitos Fundamentais e Direito à Justificativa. Devido Procedimento na elaboração normativa. Minas Gerais: Fórum, 2017).

A mesma autora, por isso, sustenta que

“o estado ideal de coisas associado aos deveres de publicidade e de prestação de contas envolve proporcionar às pessoas ciência e conhecimento acerca dos atos do Poder público: não se trata aqui apenas de tais atos não serem sigilosos. A falta do sigilo é, por certo, uma condição necessária para que se chegue ao fim pretendido pelo princípio, mas está muito longe de ser suficiente. A circunstância de um ato do Poder público não ser sigiloso corresponde a uma posição passiva por parte do Estado, que transfere aos indivíduos todo o

ADI 6032 / DF

esforço necessário para obtenção de ciência e conhecimento acerca do ato referido. O que o princípio da publicidade pretende, muito mais do que a passividade, é uma postura estatal ativa nesse particular. Quando se trata da prestação de contas, a insuficiência de uma posição passiva resta ainda mais evidente” (BARCELLOS, Ana Paula de. Um debate para o neoconstitucionalismo. Papéis do Direito Constitucional no fomento do controle social democrático: algumas propostas sobre o tema da informação. Revista de Direito do Estado. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, 12).

Adriano Pilatti, nesta linha, ressalta que “o dever - republicano por excelência - de prestação de contas mereceu consagração realçada, não apenas através de sua explicitação na seção pertinente (CF, art. 70, parágrafo único), mas bem assim em sua manutenção como princípio constitucional sensível, cujo descumprimento, pelos Estados ou pelo Distrito Federal, enseja decretação de intervenção federal (CF, art. 34, VII, ‘d’). Observe-se, por oportuno, que esta última previsão seria até desnecessária, eis que o dever de prestação de contas é inerente à condição de todo aquele que atua como gestor da coisa pública em nome da cidadania – e, por isso mesmo, está implícito no princípio republicano, que, além de princípio fundamental, é também princípio constitucional sensível (CF, art. 34, VII, ‘a’).” (PILATTI, Adriano. O princípio republicano na Constituição de 1988. In: Cadernos de Soluções Constitucionais. Associação Brasileira de Constitucionalistas Democratas. São Paulo: Malheiros, p. 13-14)

Assim, ao que interessa ao caso concreto, a observância do princípio constitucional da publicidade/transparência pública tem irrefragável importância na seara eleitoral, em que deve imperar, por óbvio, o republicanismo. É imprescindível, num Estado Democrático de Direito, que exista a possibilidade de controle sobre o recebimento e aplicação de dinheiros pelos partidos políticos, não apenas por haver aí implicações no Erário, mas, igualmente, porque à sociedade é devida explicação quanto às prioridades (e probidade!) dos partidos políticos, em todos os níveis de direção.

Foi exatamente essa a compreensão que levou o STF a ter por

ADI 6032 / DF

inconstitucional dispositivo constante da Lei 13.165/2015 que alterara o conteúdo da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições), para incluir, no § 12 do art. 28 a seguinte redação: “Os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, sem individualização dos doadores”. O julgado foi assim ementado:

“Ementa: CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. IMPRESCINDIBILIDADE DO ABSOLUTO RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DE SUSTENTAÇÃO DO SISTEMA DEMOCRÁTICO DE REPRESENTAÇÃO POPULAR. 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. 1. 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. 2. 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. 3. 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. 3. Ação Direta julgada procedente.” (ADI 5394, Relator Min.

ADI 6032 / DF

ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 22/3/2018, DJe 18/2/2019)

À ocasião, sustentei em meu voto que *“na seara eleitoral, o direito à informação reclama – e aqui há outro fundamento substantivo do instituto da prestação de contas – que deva ser franqueado o amplo conhecimento acerca dos gastos com as campanhas eleitorais dos postulantes aos cargos político-eletivos. Daí por que se torna imperioso, no afã de salvaguardar este direito, que o Estado não apenas se abstenha de agir, com a ausência de sigilo nas informações, mas também, e sobretudo, que o poder público adote comportamentos comissivos, mediante a adoção de providências concretas que permitam a cientificação e o conhecimento das informações ao público”*.

Essa preferência *prima facie* do direito de informação, no processo eleitoral, contudo, não pode ser tomada como absoluta, a ponto de sobrepujar todos os outros relevantes valores constitucionais em confronto.

Deve haver, por evidente, relação de proporcionalidade entre a falha nas prestações de contas e o resultado concreto extraído desse cenário (*i.e.* a sanção imposta), sob pena de transformar mera irregularidade do partido em óbice absoluto à sua participação no pleito eleitoral, com consequências nefastas para a representatividade democrática dos Poderes eleitos.

A ideia, portanto, não é de nulificação do poder de que goza a Justiça Eleitoral para a aplicação de medidas acautelatórias, desde que fundamentadas em elementos suficientes em cada caso concreto, mas sim de condicionamento destas à verificação *in concreto* e razoável das circunstâncias fáticas respectivas.

Ao determinar a *“suspensão do registro ou da anotação do órgão de direção estadual ou municipal que tiver suas contas partidárias julgadas como não prestadas”*, por isso, a Justiça Eleitoral exorbitou seus poderes implícitos ou explícitos, eis que deixou de considerar que, pelo princípio da unidade da Constituição, *“[a] relação e interdependência existentes entre os distintos elementos da Constituição obrigam a que, em nenhum caso, se contemple a norma isoladamente, mas, ao contrário, sempre no conjunto em que*

ADI 6032 / DF

ela deve estar situada. [...] A única solução do problema coerente com este princípio é a que se encontre em consonância com as decisões básicas da Constituição e evite sua limitação unilateral a aspectos particulares” (HESSE, Konrad. Temas fundamentais do direito constitucional. Saraiva, 2009, p.113).

Deste princípio de interpretação constitucional não se pode apartar, também, a ideia da concordância prática, que demanda a coordenação dos bens jurídicos constitucionalmente tutelados, de modo que, na solução da controvérsia, todos tenham preservada a sua identidade.

Em suma: a proteção ao dever de prestação de contas partidária não pode ter prevalência, *a priori*, sobre os direitos dos cidadãos (eleitores e candidatos) de participar de um processo eleitoral o mais representativo possível.

Com efeito, não se pode separar as ideias de democracia e participação. Na leitura de Jürgen Habermas *“a formação democrática da vontade não tira sua força legitimadora da convergência preliminar de convicções éticas consuetudinárias, e sim de pressupostos comunicativos e procedimentos, os quais permitem que, durante o processo deliberativo, venham à tona os melhores argumentos*. A teoria do discurso rompe com uma concepção ética da autonomia do cidadão; por isso, ela não precisa reservar o modo da política deliberativa a um estado de exceção”(HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre Facticidade e Validade, vol. I, 1 997, p. 345)

É sob essa perspectiva que as normas impugnadas se distanciam do imperativo da razoabilidade, que deve reger toda a atuação sancionatória estatal, máxime porque as resoluções em tela *determinam*, peremptória e aprioristicamente, que “[s]erá 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” (e.g. o art. 42 da Res./TSE 23.571/2018. Grifei). Assim, nos termos da regulação do TSE, dar-se-ia de forma automática a suspensão registral, independentemente de quaisquer averiguações fáticas quanto ao contexto fático e jurídico ou a gravidade da omissão na prestação de contas.

ADI 6032 / DF

Ora, acolher semelhante posição maniqueísta seria adentrar a seara da *ingenuidade* no que tange aos potenciais conflitos entre democracia e direitos fundamentais, como leciona Robert Alexy: “Segundo o modo de visão ingênuo, entre direitos fundamentais e democracia já por isso não pode existir conflito, porque tanto direitos fundamentais como democracia são algo bom. Como devem colidir duas coisas boas? A concepção ingênua acha, por isso, que se pode ter ambos juntos ilimitadamente. Essa visão de mundo é muito bonita para ser verdadeira”(ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no estado constitucional democrático. Revista de direito administrativo, v. 217, p. 55-66, 1999).

É inegável que, entre a prestação de contas como pressuposto intransponível para a participação nas eleições e a completa desconsideração dos deveres de transparência partidária, existem zonas cinzentas que demandam apreciação judicial detida. Foi por esse motivo que o Legislador, ao tratar do tema, o fez com extremo rigor, condicionando o cancelamento do registro partidário ao trânsito em julgado da decisão (art. 28, da Lei nº 9.096/1995).

Não cabe, aqui, argumentar que a *suspensão* do registro ou da anotação não se confundiria com o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido político. Independentemente do *nomen juris* a atribuído à medida, seu resultado concreto é o mesmo: a retirada de um determinado ator da disputa política, o que pode (como de fato sucedeu) afetar a própria composição dos Poderes Executivo ou Legislativo.

Demais disso, a criação de um novo tipo sancionador, pela via regulamentar, implica violação aos preceitos constitucionais da legalidade e do devido processo legal.

Não se trata de defender uma noção de legalidade desvinculada na realidade, pela qual, ausente prescrição legal explícita e detalhada, seria vedado ao administrador ou ao julgador intervir criativamente no ordenamento jurídico nacional. Com efeito, não se ignora o debate doutrinário quanto à constitucionalidade dos decretos autônomos no contexto atual da *crise da lei formal*, expressão que sintetiza o abalo da ideia da lei em sentido estrito como emanção da vontade geral,

ADI 6032 / DF

decorrente, de um lado, no desprestígio enfrentado pelo Poder Legislativo – que passa a ter suas motivações observadas sob a ótica eminentemente pessimista da teoria da *public choice* –, e, de outro, na própria complexidade que marca a contemporaneidade.

A maior dinamicidade das relações socioeconômicas, característica da *modernidade líquida*, na feliz expressão de Zygmunt Bauman, por vezes requer uma maior velocidade de resposta do que aquela possível por meio do processo legislativo convencional. Como aponta Marina Esteves Nonino, foi “*em resposta aos anseios da nova dinâmica social instalada, [que] o Direito Administrativo Sancionador viu robustecida a dinâmica legislativa, e assinalou sua principal particularidade nos dias atuais, qual seja, uma forte tendência à expansão*” (NONINO, Marina Esteves. *O Recrudescimento do Direito Administrativo Sancionador na Sociedade de Riscos. Revista Percurso - Unicuritiba*, v. 2, n. 19, 2016)

É cediço, igualmente, que a constitucionalização do Direito legitima a atuação criativa do Poder Público para a concretização de direitos e garantias fundamentais, com esteio na ideia de *juridicidade* (veja-se BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 13, 2008; no mesmo sentido, o jurista argentino Juan Carlos Cassagne in *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2002, p. 27-28).

Não é disso, todavia, que trata o caso concreto: não se discute uma densificação de preceitos fundamentais pela via do poder regulamentar; tampouco há mera pormenorização de dispositivos constitucionais autoaplicáveis. A pretensa regulamentação *sub examine* representa verdadeira *restrição* de direito fundamental, capaz de infringir inequivocamente no núcleo essencial deste, mediante a aplicação de penalidades.

À atuação administrativa sancionadora, segundo esclarece Alice Voronoff, justamente pela gravidade com que atinge a esfera jurídica do particular, impõe-se a observância de uma **reserva legal relativa**. Para a

ADI 6032 / DF

autora, “[e]sse é um espaço em que a lei deve habitar a atividade administrativa (com maior ou menor densidade normativa, mas sempre com a sua intermediação), assegurando que o particular não seja punido nem surpreendido pela aplicação de uma sanção administrativa com fundamento direto na Constituição, em caráter absolutamente inovador. Em outras palavras, não se poderia admitir, nesse campo, a edição de regulamentos independentes. O tratamento normativo de tipos e de sanções pela Administração Pública há de ser sempre secundum legem e, portanto, precedido da edição de lei que (ao menos) autorize a atividade regulamentar e fixe standards mínimos que a orientem” (MEDEIROS, Alice Bernardo Voronoff de. Por um discurso de justificação e aplicação para o direito administrativo sancionador no Brasil. Tese (Doutorado em Direito Público) Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito. 2017, p. 180-181, grifei).

Soma-se a isto o fato de o art. 16 da Carta Maior evidenciar a preocupação constitucional com a legítima confiança e com a segurança jurídica no processo eleitoral, enquanto apanágios do próprio Estado Democrático de Direito, ao dispor 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”. O princípio geral da segurança jurídica, então, desponta como vetor hermenêutico-axiológico – verdadeiro *intelligible principle* constitucional – de todo o Direito Eleitoral.

Nesses termos, face aos imperativos da segurança jurídica e da proporcionalidade, **importa que haja lei autorizativa da criação de tipos sancionadores pela via secundária e que, mesmo que não esgote a normatização da matéria, delineie princípios aptos a guiar a respectiva aplicação e controle.**

Relembre-se que a Lei nº 9.096/1995 afirma que a desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (art. 37, caput) e que 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 (art. 37-A, redação incluída pela Lei nº 13.165, de 2015). Portanto, não se extrai, do diploma legal, a possibilidade de que

ADI 6032 / DF

sejam suspensos os registros partidários na forma proposta pelo TSE.

Assim, *in casu*, deve-se reconhecer que o Poder Judiciário, ao criar, *ab nihilo*, tipos sancionadores que inovam na ordem jurídica, foi além do que a Constituição Federal autoriza.

Pelo exposto, a aplicação da sanção em exame, tal como aventada nas resoluções, carece de razoabilidade e de fundamento normativo, mercê de, potencialmente, implicar a supressão de determinadas agremiações e candidatos na corrida eleitoral, sem o devido processo legal, em consequência de fatos a eles não necessariamente imputáveis e/ou que podem configurar mera irregularidade sanável.

Em síntese: a pretexto de tutelar os eleitores em seu direito fundamental à prestação de contas partidária, pode, paradoxalmente, tolher o exercício de direito fundamental de maior relevo: o de votar e ser votado.

Ex positis, conheço da ação e julgo parcialmente procedente o pedido.

05/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.032 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, em primeiro lugar, eu gostaria de aderir ao voto do Relator no que se refere à conversão. E acho, como Vossa Excelência afirma, que foi feito por todos até aqui.

No mérito, em que pese considerar-se uma matéria extremamente sensível até mesmo, como disse agora o Ministro Luiz Fux, pela característica referente ao princípio democrático e à soberania do eleitor, eu vou pedir vênia, porque não me convenci ainda da interpretação que foi dada no brilhante voto do Ministro quanto a ter sido revogada esta matéria e, portanto, do TSE não poder dela tratar.

Tenho para mim que o poder normativo da Justiça Eleitoral, aqui, não exorbitou os poderes, até porque, na alteração feita na legislação, a referência do art. 28 era no âmbito nacional, como acaba de anotar o Ministro Barroso em seu voto.

Em segundo lugar, porque também como anotado nos votos que me antecederam, especialmente na divergência, a prestação de contas é um dever constitucional extraído do inciso III do art. 17, pelo que a não prestação haverá de ter consequência e efetividade, o que foi dado exatamente nos termos desta resolução que dá sequência a outras. Portanto, é pela efetividade desse dever que eu acho que se tem o fundamento constitucional mantido, independentemente de qualquer outra norma.

Acho que a falta de prestação, realmente - o que já foi reafirmado desde o voto do Ministro-Relator - não é o mesmo do que a desaprovação das contas. Entretanto, as consequências são diferentes para cada uma das hipóteses.

E também a suspensão proposta no voto do Ministro-Relator, especialmente enfatizada no voto do Ministro Alexandre de Moraes, quanto ao procedimento a ser seguido, já se encontra devidamente

ADI 6032 / DF

colmatada por se seguir um devido processo legal, inclusive a prestação de ofício determinada pelo tribunal eleitoral competente.

No caso específico, portanto, já foram apresentadas as possibilidades, as vias pelas quais poderia ser devidamente sanada a omissão. Não tendo sido, não vejo realmente nenhuma inconstitucionalidade no que foi disposto pela resolução do Tribunal Superior Eleitoral.

Pelo que, com as vênias de estilo e especialmente pelo aprofundamento que foi feito no voto do Ministro-Relator, peço vênia para acompanhar a divergência iniciada pelo Ministro Edson Fachin.

05/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.032 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, o debate é extremamente interessante e os argumentos de lado a lado foram muito profundos e verticais.

Eu gostaria de trazer para apreciação dos eminentes Pares um outro argumento que ainda não foi ventilado. Todos sabem, ou pelo menos a doutrina especializada assim assenta, que os partidos políticos constituem uma espécie do gênero mais amplo associações civis. Tanto isto é verdade, que o art. 17 da nossa Constituição, em seu § 2º, assenta o seguinte:

“Art. 17.

[...]

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral”.

Portanto, os partidos nascem, passam a ter vida quando registram os seus estatutos no cartório especializado. Assim, a sua natureza jurídica é de uma associação civil. As associações civis são especialmente protegidas na Constituição de 1988. A sua formação e a participação em uma associação por parte de um cidadão ou de uma pessoa qualquer é um direito fundamental. O que diz a Constituição no art. 5º, XIX, relativamente a esta matéria? Diz o seguinte:

“Art. 5º

[...]

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;”

Ou seja, essa decisão judicial haverá de emanar necessariamente de um procedimento específico, não da mera constatação por parte do Tribunal Superior Eleitoral de que as contas não foram prestadas. Portanto, me parece que a suspensão do registro e outras consequências

ADI 6032 / DF

desse jaez por parte do Tribunal Superior Eleitoral, nesse aspecto, ferem um princípio mais amplo, que é o direito de formar associações e de associar-se que tem o cidadão ou qualquer pessoa.

Não me preocupo, Senhor Presidente, com a falta de sanções relativamente ao dever de prestar contas. É um dever constitucional, como foi salientado aqui por vários, senão todos os Ministros que se que se pronunciaram sobre o tema, porque a lei dos partidos políticos já prevê uma astreinte. Essa astreinte é uma palavra interessante que vem do latim *adstringere*, que significa compelir, pressionar, apertar. Os partidos políticos inadimplentes têm uma sanção. Como o Ministro Luiz Fux agora salientou, o art. 37-A da Lei 9.096/95 diz o seguinte:

“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”.

Portanto, a sanção já existe e uma outra sanção mais gravosa criada por resolução pelo Tribunal Superior Eleitoral, *data venia*, me parece inconstitucional e até ilegal, por ultrapassar os lindes da legislação aplicável à espécie.

É como penso, pedindo vênias às opiniões em contrário.

05/12/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.032 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):

Também peço vênias à divergência para acompanhar o Relator, especialmente pelos argumentos trazidos hoje nos votos dos Ministros **Luiz Fux** e **Ricardo Lewandowski**.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.032

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : MARILDA DE PAULA SILVEIRA (33954/DF, 90211/MG) E

OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: Preliminarmente, o Tribunal, por maioria, conheceu da ação direta, vencido parcialmente o Ministro Roberto Barroso, que dela conhecia em menor parte e, por unanimidade, converteu o julgamento do referendo em medida cautelar em julgamento definitivo de mérito. Na sequência, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido 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, conforme o art. 28 da Lei 9.096/1995, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Carmen Lúcia, que julgavam improcedente a ação, e o Ministro Roberto Barroso, que, na parte conhecida, também julgava-a improcedente. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 05.12.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário