

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se de Ação Direta proposta pelos partidos políticos - PSB, DEM, MDB, PCdoB, PDT, PL, PP, PSD, PSDB, PT, Solidariedade, PSOL, PSL, PTB, Cidadania, Republicanos e Podemos – em face do art. 36, § 11, da Resolução 23.604/2019 e do art. 28, IV, e da Resolução 21.841/2004, ambas editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral para tratar de certos aspectos do processo de prestação de contas partidárias, especialmente: (a) do momento preclusivo para a apresentação de esclarecimentos ou documentação solicitada pelo juiz instrutor da causa; e (b) do marco temporal para o início da suspensão das quotas do Fundo Partidário no caso de desaprovação das contas.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

Resolução TSE 23.604/2019

Art. 36. Constatada a conformidade da apresentação de conteúdos e peças, nos termos do art. 29, §§ 1º e 2º, as contas devem ser submetidas à análise técnica para exame de sua regularidade, que compreende:

[...]

§ 10. Os órgãos partidários podem apresentar documentos hábeis para esclarecer questionamentos da Justiça Eleitoral ou para sanear irregularidades a qualquer tempo, enquanto não transitada em julgado a decisão que julgar a prestação de contas (art. 37, § 11, da Lei nº 9.096/95).

§ 11. O direito garantido no § 10 não se aplica na hipótese de não atendimento pelo órgão partidário das diligências determinadas pelo juiz ou pelo relator no prazo assinalado, o que implica a preclusão para a apresentação do esclarecimento ou do documento solicitado.

Resolução TSE 21.841/2004

Art. 28. Constatada a inobservância às normas estabelecidas na Lei nº 9.096/95, nesta Resolução e nas normas estatutárias, ficará sujeito o partido às seguintes sanções (Lei nº 9.096/95, art. 36):

[...]

IV – no caso de desaprovação das contas, a suspensão, com perda, das cotas do Fundo Partidário perdura pelo prazo de um ano, a partir da data de publicação da decisão (Lei nº 9.096/95, art. 37).

Para o presente julgamento virtual, o eminente Ministro GILMAR MENDES apresenta voto em que julga o pedido parcialmente procedente, para atribuir interpretação conforme ao art. 28, IV, exigindo que a suspensão de recebimento de cotas seja precedida de “ *inequívoca ciência ao órgão estadual* ”, conforme a ementa seguinte:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigo 36, § 11, da Resolução nº 23.604/2019 e Artigo 28, IV, da Resolução nº 21.841/2004 do Tribunal Superior Eleitoral. Prestação de contas eleitorais. Momento da produção probatória. Marco temporal da suspensão das quotas do Fundo Partidário no caso de desaprovação das contas. 3. Processo de índole objetiva contra ato normativo já revogado. Segurança jurídica. Relevância do tema ao processo democrático-eleitoral. Ultratividade de efeitos da norma revogada. Fungibilidade das ações de controle abstrato. Conhecimento da ação quanto à norma do Artigo 28, IV, da Resolução nº 21.841/2004 como ADPF. 4. O mandamento constitucional de prestação de contas à Justiça Eleitoral (art. 17, III da CF/88) deve observar as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório. O fenômeno processual da preclusão contribui para a efetividade (resultado útil) e duração razoável do processo de prestação de contas eleitorais. 5. Cotas do fundo eleitoral. Punição de órgão partidário hierarquicamente superior. Impossibilidade. Exigência de inequívoca ciência de sanção aplicada a órgão estadual, distrital ou municipal impeditiva do repasse. Contraditório, ampla defesa, não surpresa. 6. Ação Direta de Inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada improcedente. 7. Ação Direta de Inconstitucionalidade parcialmente conhecida como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e, nessa parte, julgada procedente, conferindo interpretação conforme ao Artigo 28, IV, da Resolução nº 21.841/2004 do Tribunal Superior Eleitoral.

É o relatório.

Inicialmente, cumprimento o Dr. Marcelo Kalil Issa, que realizou competente sustentação oral virtual em nome do *amicus curiae* Movimento Transparência Partidária, trazendo relevante contribuição para o debate da matéria.

O dever de prestação de contas pelos partidos políticos, além de contar com expresse 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 Federal regulamentou a forma de atuação da Democracia representativa, por meio dos partidos políticos que são instrumentos necessários e importantes para a preservação do Estado Democrático de Direito, afirmando 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).

O declínio do sistema representativo político, portanto, fez surgir diversos grupos de participação política que, juntamente com os partidos políticos, tornaram-se importantes atores da competição. Como já tive oportunidade de salientar, o fenômeno dos grupos de pressão não é privativo dos séculos XX e XXI, pois o século XIX oferece exemplos relevantes de pressões. O que acontece é que, no seio do *Welfare State*, aumentou enormemente a esfera de competência dos poderes públicos, que traz consigo a natural consequência da progressiva dependência dos governados e de seus interesses no processo decisório político (Parlamentos e grupos de pressão, In: *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 32 ss).

Na Democracia participativa, tornou-se inevitável a ideia de existência de grupos de pressão, que passam a dividir com os partidos políticos a participação no processo decisório. Portanto, baseado na crise enfrentada pelo sistema representativo, bem como pela acentuada substituição do Estado Liberal pelo Estado Social, deixa o Parlamento de ser o único ator

nas decisões governamentais, passando a atuar paralelamente com as associações gerais, as associações especificamente com finalidades políticas (*lobbies*), os grupos institucionais (sindicatos), os grupos anônimos e a própria imprensa.

No contexto do sistema político-eleitoral brasileiro, cresce em importância o delineamento de um marco regulatório apto a proscurever dessa seara práticas espúrias e prejudiciais à democracia brasileira.

É necessário que as instituições exerçam, com altivez, seu papel catalisador, em detrimento de interesses individuais muitas vezes avessos ao interesse público. Dessa forma, cumpre ao Judiciário zelar pela efetividade dos dispositivos existentes e, se for o caso, reprimir as condutas ilegítimas, aplicando, sem tergiversações, as consequências previstas na Constituição Federal e nas leis. Foi o que fez o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL quando do julgamento da já mencionada ADI 5394, onde afirmado que o financiamento da democracia pressupõe que se assegure a mais absoluta transparência de seus procedimentos e protocolos, uma vez que, tal qual já ressaltado pelo saudoso Ministro TEORI ZAVASCKI nestes autos, “ *nas sociedades de mercado, a presença do dinheiro na política é inevitável. Mas, por mais natural que seja, ela inspira cuidados constantes. Afinal, quando encontra comodidade suficiente para radicalizar sua persuasão na forma do assédio, o dinheiro se torna uma ameaça insidiosa ao funcionamento republicano da política, colocando em risco de solapamento duas características elementares do sistema de democracia representativa: a igualdade de chances na disputa pelo poder e a autenticidade da representação popular* ” (fl. 7).

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 ora 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.

Em primeiro lugar, acompanho Sua Excelência no tocante ao recebimento como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental da parte da impugnação alusiva ao art. 28 da Resolução 21.841/2004, na

medida em que referida norma já não se encontrava em vigor no momento do ajuizamento da ação, em vista de que a eficácia desse dispositivo ainda suscita efeitos que merecem ter a sua constitucionalidade apreciada pela CORTE.

Em relação às teses suscitadas pelos partidos Requerentes, não convence a alegação de inconstitucionalidade do art. 36 da Resolução TSE 23.604/2019, que se limita regulamentar aspecto procedimental de modo a garantir a celeridade e estabilidade do rito processual, que estaria comprometido pela ausência de delimitação do momento processual oportuno e preclusivo para a instrução probatória. Nesse sentido, a complementação veiculado pelo Tribunal Superior Eleitoral está perfeitamente adequada ao permissivo do art. 37, § 1º, da Lei 9.096/1995, no sentido da “ *complementação de informações ou ao saneamento de irregularidades encontradas nas contas dos órgãos de direção partidária ou de candidatos* ”.

No que diz respeito à previsão do art. 28, IV da Res. 21.841/2004 - suspensão do acesso a novas cotas do Fundo Partidário “ *pelo prazo de um ano, a partir da data de publicação da decisão* ” - não identifiquei fundamento constitucional para afastar o entendimento da Justiça Eleitoral que, com base nessa previsão normativa, obrigou os órgãos superiores de direção partidária a se absterem de repassar cotas do Fundo Partidário aos órgãos regionais sancionados. A indicação do marco temporal é harmônica com a legislação regulamentada pela referida Resolução. Ainda que os órgãos superiores não tenham figurado como partes formais nas ações de prestação de contas em curso nos Tribunais Regionais Eleitorais, é evidente que se sujeitam à autoridade desses órgãos jurisdicionais.

Por esses motivos, DIVIRJO PARCIALMENTE do Ministro Relator, no sentido de julgar improcedentes os pedidos formulados tanto em relação ao art. 36, § 11, da Resolução TSE 23.604/2019, como também em relação ao art. 28, IV, da Resolução TSE 21.841/2004.

É o voto.