

**AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 31 DISTRITO  
FEDERAL**

**V O T O**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Senhores Ministros, conforme relatado, cuidam os autos de ação declaratória de constitucionalidade por meio da qual se objetiva confirmar a validade constitucional do disposto no art. 15-A, *caput*, da Lei nº 9.096/95, com redação dada pela Lei nº 12.034/2009.

Os Autores aduzem dois argumentos centrais. O primeiro deles diz respeito ao caráter nacional dos partidos políticos, contido no art. 17, inciso I, da Constituição de 1988, que seria apenas de ordem ideológica e não acarretaria unificação da estrutura administrativa e financeira dos diretórios nacional, estaduais e municipais. O segundo é no sentido de que o legislador, ao cuidar da configuração jurídica especial dos partidos políticos, teria definido que cada um de seus órgãos partidários responde exclusivamente pelos atos que praticar, o que decorria não apenas do art. 15-A da Lei nº 9.096/95, objeto desta ação, como também de outros dispositivos do mesmo diploma legal, a exemplo do § 3º do art. 28 e do § 2º do art. 37.

**Da existência de controvérsia judicial relevante**

Preliminarmente, observo que o(s) Autor(es) da ação declaratória de constitucionalidade deve(m) demonstrar a “existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da ação”, sob pena de indeferimento liminar pelo Relator, nos termos do art. 14, inciso III, c/c o art. 15 da Lei nº 9.868/1999.

Desde o julgamento da ADC nº 1/DF (Rel. Min. **Moreira Alves**, Tribunal Pleno, DJ de 16/6/95), o Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de exigir, para a caracterização de uma controvérsia judicial revelante, **antagonismo interpretativo em tal proporção que gere um estado de insegurança jurídica apto a abalar a presunção de constitucionalidade imanente aos atos legislativos**, sem o qual a ação

## ADC 31 / DF

declaratória se converteria em inadmissível instrumento de consulta sobre a validade constitucional de determinada lei ou ato normativo (*v.g.*, ADC nº 23-AgR, Rel. Min. **Edson Fachin**, Tribunal Pleno, DJe de 1/2/16 e ADC nº 8-MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, DJ 4/4/03).

Na espécie, os Autores apresentaram decisões judiciais de primeira e segunda instâncias, bem como acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Superior do Trabalho que **aplicam ou afastam integralmente o dispositivo legal objeto da presente ação declaratória**, a depender da Justiça competente para apreciação do feito.

Verifico, ademais, que **os precedentes coligidos aos autos são representativos das orientações jurisprudenciais predominantes em cada uma das mencionadas Cortes**, estando a divergência judicial bem delimitada pelas ementas que passo a transcrever, a título ilustrativo:

“AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE COBRANÇA EM FASE DE CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. RESPONSABILIDADE CIVIL. PARTIDO POLÍTICO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO DIRETÓRIO ESTADUAL POR DÍVIDAS CONTRAÍDAS PELO DIRETÓRIO MUNICIPAL. ACÓRDÃO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

1. O Tribunal de origem, ao decidir pela impossibilidade de redirecionamento da execução contra os demais diretórios do partido político, adotou solução alinhada à orientação jurisprudencial desta Corte, segundo a qual a responsabilidade civil pelas dívidas individualmente constituídas cabe exclusivamente ao órgão partidário municipal, estadual ou nacional que tiver dado causa ao não cumprimento da obrigação. Incidência da Súmula 83/STJ.

2. Agravo interno improvido.”(STJ, AgInt no AREsp nº 1.254.834/RS, Rel. Min. **Marco Aurélio Bellizze**, Terceira Turma, DJe de 22/6/2018)

"RECURSO DE REVISTA DO RECLAMANTE. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO DIRETÓRIO NACIONAL POR DÍVIDAS TRABALHISTAS DO DIRETÓRIO MUNICIPAL. Apesar do art. 15-A da Lei n.º 9.096/1995, com a redação dada pela Lei n.º 12.034/2009, conferir responsabilidade trabalhista exclusivamente ao órgão partidário que tiver dado causa ao não cumprimento da obrigação, o art. 17, I, da CF estabelece que os partidos políticos terão caráter nacional. Do mesmo modo, verifica-se que a personalidade jurídica é conferida aos partidos políticos e não aos seus diretórios. Sendo assim, os diretórios mais se assemelham à figura do órgão prevista no direito administrativo ou, então, à filial de uma empresa, fazendo-se necessário promover um diálogo das fontes entre os diversos ramos do direito para considerar que é o partido político o verdadeiro responsável por obrigações trabalhistas de seus diretórios. Recurso de Revista conhecido e provido" (TST, RR nº 166800-41.2008.5.06.0003, Rel. Min. **Maria de Assis Calsing**, 4ª Turma, DEJT de 25/3/2011).

Como se percebe, no **Superior Tribunal de Justiça**, prevalece o entendimento de que a responsabilidade pelas dívidas constituídas individualmente cabe, com exclusividade, ao órgão partidário municipal, estadual ou nacional que tiver dado causa ao descumprimento da obrigação. Enquanto isso, no **Tribunal Superior do Trabalho**, a orientação predominante é no sentido de reconhecer a responsabilidade solidária entre o diretório nacional e os diretórios municipais (ou estaduais, conforme o caso) pelas obrigações assumidas isoladamente pelas esferas subnacionais.

O tema de fundo também não é inédito no Supremo Tribunal Federal. Numa breve consulta, localizei ao menos **duas reclamações** (Rcl nº 38.409, de relatoria do Ministro **Edson Fachin**; e Rcl nº 33.362, de relatoria do Ministro **Alexandre de Moraes**) e **três recursos extraordinários** (RE nº 1.169.669, de **minha relatoria**; RE nº 1.179.210, de

## ADC 31 / DF

relatoria do Ministro **Edson Fachin**; e, RE <sup>o</sup> 1.252.906, de relatoria da Ministra **Carmen Lúcia**) versando sobre a matéria. **Em nenhum deles, no entanto, houve pronunciamento de mérito por esta Corte, devido a óbices processuais.**

Nesse contexto, **reputo presente controvérsia judicial relevante** acerca da aplicação do dispositivo em tela.

Passo, então, ao exame do mérito da causa.

### Do mérito

A redação atual do art. 15-A, *caput*, da Lei nº 9.096/95 preconiza que **a responsabilidade, inclusive civil e trabalhista, cabe exclusivamente** ao órgão partidário municipal, estadual ou nacional que tiver dado causa ao não cumprimento da obrigação, à violação de direito, a dano a outrem ou a qualquer ato ilícito, excluída a solidariedade de outros órgãos de direção partidária.

A norma objeto desta ação existe desde 12 de junho de 2008, quando a Lei nº 11.694 acrescentou o art. 15-A à Lei nº 9.096/95. Originariamente, o dispositivo legal tinha a seguinte redação:

Art. 15-A. A responsabilidade, **inclusive civil**, cabe exclusivamente ao órgão partidário municipal, estadual ou nacional que tiver dado causa ao não cumprimento da obrigação, à violação de direito, a dano a outrem ou a qualquer ato ilícito, excluída a solidariedade de outros órgãos de direção partidária.

Colhe-se da justificativa do projeto de lei que deu origem à mencionada Lei nº 11.694/2008 (PLS 564/2007, do Senador Jarbas Vasconcelos) que referida norma teria o escopo de impedir que os diretórios nacionais e estaduais dos partidos políticos fossem surpreendidos por medidas judiciais constritivas, notadamente por penhoras eletrônicas, oriundas de processos de execução ou de conhecimento dos quais esses órgãos partidários não participaram nem

## ADC 31 / DF

sequer tiveram conhecimento.

Registre-se que o mesmo projeto de lei, paralelamente, propôs a alteração do Código de Processo Civil, de 1973, para incluir entre os bens impenhoráveis, os recursos do fundo partidário (art. 649, inciso XI), e a aplicação do procedimento de penhora eletrônica apenas em relação ao órgão partidário que contraiu a dívida ou foi responsável pelo dano e sua respectiva indenização (art. 655-A, §4º).

Consigno, ainda, que somente com a edição da Lei nº 12.891/2013 houve acréscimo de um parágrafo único ao aludido dispositivo. Eis o seu teor:

“Parágrafo único. O órgão nacional do partido político, quando responsável, somente poderá ser demandado judicialmente na circunscrição especial judiciária da sua sede, inclusive nas ações de natureza cível ou trabalhista.”

Feitas essas breves considerações, e após exame detido da matéria submetida à apreciação, **não vislumbro qualquer incompatibilidade entre a norma objeto desta ação e o texto constitucional vigente.**

Conforme demonstrarei adiante, a regra de responsabilização exclusiva do diretório partidário que, direta e individualmente, contrair a obrigação, violar direito, ou, por qualquer modo, causar o dano a outrem **não ofende o caráter nacional dos partidos políticos, decorrendo logicamente do princípio da autonomia político-partidária e do princípio federativo**, com os quais aquela determinação convive harmoniosamente. Trata-se, assim, de opção razoável e proporcional do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder Judiciário autocontenção e a devida deferência à escolha levada a cabo pelo Congresso Nacional pela via democrática.

### *Do caráter nacional dos partidos políticos*

Pelo art. 17, inciso I, da Constituição de 1988, exige-se que o partido político tenha caráter nacional. A Constituição não explica, no entanto, o

## ADC 31 / DF

que seria esse “caráter nacional” nem, tampouco, estabelece qualquer critério ou parâmetro para sua definição pela legislação ordinária.

Nada obstante, a Lei nº 9.096/95, ao dispor sobre os partidos políticos, preceitua que “[a] **ação do partido tem caráter nacional** e é exercida de acordo com seu estatuto e programa, sem subordinação a entidades ou governos estrangeiros” (art. 5º), estipulando, no § 1º de seu art. 7º, que tem “**caráter nacional**” o partido político

“(…) que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos brancos e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles” (Redação dada pela Lei nº 13.165/2005).

Estou certo de que a **compreensão do conteúdo e do alcance da expressão “caráter nacional”**, contida no art. 17, inciso I, do texto constitucional, **perpassa pela história do desenvolvimento dos partidos políticos no Brasil** e, conforme salientei no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.430 e nº 4.795, **pela histórica dificuldade de surgimento e fortalecimento de partidos nacionais diante da inegável força das autoridades locais**.

Começo, então, por recordar o que foi dito por ocasião do mencionado julgamento:

“Durante o Brasil Colônia, a ideia mais próxima de posições partidárias – embora eles mais se aproximassem de ‘simples facções’, para usar a expressão de Afonso Arinos – se configurava no debate entre o grupo republicano, defensor da independência, e o dos ‘corcundas’, portugueses regressistas.

Relativamente ao Período Imperial, afirma Samuel Dal-Farra Naspolini que, *‘nos primeiros anos de sua vida independente,*

a Nação brasileira não conhecia partidos propriamente ditos' (op. cit. p. 136). Foi durante o Período Regencial (1831-1840), em razão da ausência temporária do Poder Moderador, que surgiram, com força, as primeiras tendências de opinião relativamente estáveis:

“(...) os restauradores unir-se-iam paulatinamente à ala moderada do pensamento liberal brasileiro (regressistas), advogando sobretudo a centralização do poder no Rio de Janeiro, enquanto uma maior autonomia para as províncias e uma interpretação ampliada das liberdades públicas reconhecidas pela Constituição de 1824 eram princípios defendidos pela corrente oposta, a dos liberais autênticos” (NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. op. cit., p. 137).

Desses grupos surgem os dois grandes 'partidos' do Império, os partidos Conservador e Liberal, que divergiam, sobretudo, em relação ao grau de centralização política do Império e ao poder deferido às províncias.

Com a República e a adoção do federalismo, sobressaem as antigas províncias, agora Estados-membros. Afonso Arinos lembra que *'[a] mentalidade republicana era federal em primeiro lugar; em segundo, anti-partidária, no sentido nacional'*, tendo a nova elite republicana verdadeira ojeriza, hostilidade aos partidos nacionais (**História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1980. p. 53-54).

Em consequência disso, ganham poder e espaço as oligarquias rurais regionais, sobressaindo, conforme retratado por Victor Nunes Leal em sua clássica obra **Coronelismo, enxada e voto**, a chamada “política dos governadores”, cujo elo primário era a “política dos coronéis”.

Com o “coronelismo”, e seu inerente sistema de reciprocidade, dá-se a manipulação do voto pelos chefes locais, em torno dos quais se arregimentavam as oligarquias locais.

Nas palavras de Nunes Leal, “[e]ssa poderosa realidade reflete-se de modo sintomático na vida dos partidos, agravando os embaraços que lhes advêm da organização federativa do país” (**Coronelismo, enxada e voto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 271)

Com efeito, o eleitorado era dominado pelas situações estaduais. A base da política era o domínio dos governadores sobre o voto. Deixava-se de lado a ideia de partidos nacionais, que poderiam trazer riscos para a autonomia dos Estados, e surgiam ‘os famosos ‘P. R.’ [Partidos Republicanos] em quase todo o Brasil’ (Afonso Arinos. op. cit. p. 57).

Como explicita Samuel Dal-Farra Naspolini:

‘A atividade partidária, conquanto exista, desenvolve-se em termos estritamente regionais, tratando-se, no mais das vezes, de grupos oligárquicos reunidos em torno de um líder ou família. As iniciativas pioneiras de partidos nacionais, todas elas genuinamente parlamentares, malogram: assim o Partido Republicano Federal de Francisco Glicério (1893-1897), o Partido Republicano Conservador de Pinheiro Machado (1910-1914) e o Partido Republicano Liberal de Rui Barbosa. Dominam a cena política os partidos republicanos regionais dos dois Estados mais ricos da Federação, São Paulo e Minas Gerais, que, de forma praticamente ininterrupta, se revezam na presidência da República por cerca de quarenta anos’ (op. cit., p. 139).

De igual modo, juridicamente, os partidos então existentes não tinham sequer disciplina específica, fundavam-se no direito geral de associação civil, regulado pelo Código Civil de 1916.

Foi somente após a Revolução de 1930 e de suas históricas consequências no Direito Eleitoral nacional, com a edição do Decreto 21.076, de 1932, primeiro Código Eleitoral brasileiro, que se passou a ter um **instrumento jurídico nacional** reconhecendo a existência jurídica dos partidos políticos e



regulando o seu funcionamento. De acordo com esse regramento, os partidos políticos podiam ser (art. 18): (i) permanentes, adquirindo personalidade jurídica mediante inscrição no registro a que se refere o art. 18 do Código Civil; (ii) provisórios, formados transitoriamente para disputar as eleições; ou (iii) equiparados às associações de classe legalmente constituídas. Segundo aquele dispositivo legal, eram admitidas, ainda, as candidaturas avulsas (art. 88, parágrafo único), desde que requeridas por um número mínimo de eleitores, e permitidos os partidos estaduais.

Mudanças como essas não surtiriam efeitos de um dia para o outro. Nas palavras de Afonso Arinos,

**‘[a] nacionalização dos partidos só poderia vir mais tarde. Não estava, ainda, dentro da mentalidade da época. Seria fruto da evolução natural do pensamento político e também da experiência centralizadora da ditadura’** (op. cit. p. 63, grifos nossos).

Como esperado, o domínio dos partidos estaduais perdurou. Como lembra Samuel Dal-Farra Naspolini, não obstante o surgimento de algumas novas legendas, derivadas de rupturas nas oligarquias locais produzidas pelo Movimento de 1930, tais como o Partido Democrático Paulista e o Partido Libertador Gaúcho,

‘[esses] tímidos avanços refletem, a bem da verdade, muito da origem social e ideológica dos revolucionários, divididos entre o movimento *tenentista*, reformador, mas, por essência, avesso ao pluralismo e aos partidos políticos, e *oligarquias regionais*, como a mineira e a gaúcha, que enxergavam na Revolução apenas um instrumento para apejar do poder federal a elite cafeicultora paulista’ (op. cit., p. 142).

Com o golpe de 1937, um dos primeiros atos do Estado

Novo foi a edição do Decreto-lei nº 37, de 2 de dezembro de 1937, que dissolveu compulsoriamente todos os partidos políticos, cominando penas severas aos seus transgressores.

Esse decreto-lei somente foi revogado com a edição, **em 1945** - já no final da ditadura Vargas mas se beneficiando de sua influência centralizadora, do **Decreto-lei nº 7.586**, também conhecido como 'Lei Agamenon Magalhães', com o qual, **finalmente, se passou a exigir dos partidos políticos uma atuação em âmbito nacional**. Segundo Afonso Arinos,

'Neste ponto a influência centralizadora do Estado Novo foi benéfica. Aquilo que não tinha conseguido a Constituinte de 1934 – o reconhecimento solene dos partidos como instrumento de governo e a imposição do seu caráter nacional – a Constituição de 1946 já encontra feito, através da lei eleitoral da ditadura.

E, achando o caminho aberto, não teve mais que conservá-lo, o que fez sem dificuldades. Foi, não há dúvida, um grande passo, o do decreto 7.586.

O processo histórico da nacionalização dos partidos achou neste diploma uma acolhida estimulante para seu desenvolvimento. As condições gerais eram mais favoráveis a essa acolhida. Progredira a mentalidade partidária e se enriquecera com a experiência de 1932-1937' (op. cit. p. 80).

Procurava-se, então, estimular a mentalidade partidária nacional, impondo a criação de partidos em bases nacionais (LEAL, Victor Nunes. op. cit., p. 262). Buscava-se, com isso, diminuir a força das elites regionais, afastando-se, juntamente com os partidos estaduais, a sombra das disputas locais e a possibilidade de captura do poder central por partido de caráter (interesse) fracionário." (ADI's 4.430 e 4.795, de **minha relatoria**, Tribunal Pleno, Dje 19/9/13) - grifos constantes no original

## ADC 31 / DF

Como se observa, a exemplo do que se verificou no restante do mundo, também no Brasil os partidos políticos se firmaram como realidade social e política ao longo da história. A peculiaridade é que, aqui, eles nasceram como **entidades eminentemente regionais, ou locais, sendo o processo de sua nacionalização gradual e paralelo à sua própria institucionalização.**

E se, por um lado, não se pode negar que **os regimes autoritários concorreram de forma decisiva para o sucesso desse processo de nacionalização** ao buscar a centralização do poder e o combate às oligarquias regionais, criando ambiente propício ao florescimento de partidos verdadeiramente nacionais ou, ao menos, tendentes a sê-lo; por outro, é preciso anotar que **os partidos políticos apresentaram distintos graus de nacionalização nos diferentes períodos históricos**, de modo que não se pode perscrutar o significado constitucional do “caráter nacional” sem examinar a evolução normativa do sistema partidário brasileiro.

Retorno, então, à **Lei Agamenon Magalhães (Decreto-Lei nº 7.586/45)**, já mencionada anteriormente, **para enfatizar que ela trouxe importantes inovações que contribuíram para a efetiva implantação de um sistema político-partidário de caráter nacional.** Dentre elas, duas merecem especial destaque, a saber:

Os arts. 109 e 110 desse diploma legal **condicionaram o registro dos partidos** à sua atuação **em âmbito nacional**, definida pelo critério geográfico-quantitativo. **Vide:**

“Art. 109. Toda associação de, pelo menos, dez mil eleitores, de cinco ou mais circunscrições eleitorais, que tiver adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil, será considerada partido político nacional.

Art. 110. (...)

§ 1º Só podem ser admitidos a registro os partidos políticos de âmbito nacional.”

## ADC 31 / DF

O art. 39, por sua vez, instituiu a obrigatoriedade de registro em partido político para viabilizar a candidatura, deixando de existir a possibilidade de candidaturas avulsas. **Essa foi a origem do monopólio dos partidos políticos para a apresentação das candidaturas, que persiste até hoje.** Confira:

“Art. 39. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos.”

Posteriormente, foi promulgada a **Constituição de 1946**, que apesar de **não conter disciplina detalhada a respeito das agremiações partidárias, em diversas passagens, se referiu a partidos nacionais** para lhes assegurar, por exemplo, a participação proporcional nas comissões parlamentares (art. 40) e a representação proporcional, na forma da lei (art. 134):

“Art. 40. (...)”

Parágrafo único. Na constituição das comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos **partidos nacionais** que participem da respectiva Câmara.”

“Art. 134. O sufrágio é universal e direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos **Partidos Políticos nacionais**, na forma que a lei estabelecer.”

Relativamente à legislação infraconstitucional, saliento que o Decreto nº 9.258, de 14 de maio de 1946, alterou a Lei Agamenon Magalhães, aumentando de 10 mil para cinquenta mil eleitores a exigência para a constituição de uma agremiação política. Transcrevo:

“Art. 21. Toda associação de, pelo menos, 50 mil eleitores, distribuídos por cinco ou mais circunscrições eleitorais, e a nenhuma podendo pertencer menos de mil, que tiver adquirido

personalidade jurídica nos termos do Código Civil será considerada partido político nacional.”

**A Constituição de 1967, por sua vez, dispôs direta e minuciosamente sobre os partidos políticos e, ao fazê-lo, estabeleceu a obrigatoriedade de atuação partidária em âmbito nacional:**

“Art. 149. A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos Diretórios locais;

VII – exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores;

Com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, **reduziu-se o percentual exigido para o funcionamento partidário**, mantida, contudo, a exigência de atuação em âmbito nacional. Confira:

“Art. 152 A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

(...)

VI – âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos diretórios locais;

VII – exigência de cinco por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles;”

A Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, promoveu

## ADC 31 / DF

nova alteração no mencionado art. 152, que passou a ter o seguinte teor:

“Art. 152 - A organização e o funcionamento dos partidos políticos, de acordo com o disposto neste artigo, serão regulados em lei federal.

§ 1º - Na organização dos partidos políticos serão observados os seguintes princípios:

(...)

IV - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos regionais ou municipais.

§ 2º - O funcionamento dos partidos políticos deverá atender às seguintes exigências:

I - filiação ao partido de, pelo menos, 10% (dez por cento) de representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que tenham, como fundadores, assinado seus atos constitutivos; ou

II - apoio, expresso em votos, de 5% (cinco por cento) do eleitorado, que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por nove Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles;

(...)”

**Finalmente, a Constituição Republicana de 1988 consagrou a exigência de que os partidos políticos observem o caráter nacional**, expressão essa que até então não era utilizada. Veja que toda a normatização anterior à sua promulgação determinava apenas atuação partidária em **âmbito nacional**. Desse modo, considero necessária uma breve nota distintiva a respeito antes de prosseguir.

Os vocábulos “caráter” e “âmbito” não são sinônimos. Enquanto o termo “caráter” expressa conjunto de qualidades ou de características inerentes a algo ou a alguém, a palavra “âmbito” diz respeito a campo de atuação; área em que se desenvolve determinada atividade; ou, ainda, espaço que circunda ou envolve algo, recinto.

A propósito dessa distinção, são valiosos os esclarecimentos Orides

## ADC 31 / DF

Mezzaroba, para quem

“[o] sentido de se incluir no texto constitucional a expressão caráter nacional é o de garantir o princípio federativo da unidade nacional. De garantir que os partidos, em seus programas, estabeleçam propostas de alcance nacional e não apenas voltadas para especificidades regionais. O mais importante neste preceito está na definição do termo caráter, que não deve ser confundido com a expressão âmbito. Enquanto o termo caráter tem o significado de traços particulares, especificidades e qualidades ideológicas, o termo âmbito significa zona de atividades, campo de ação.” (CANOTILHO, J.J. Gomes [et. al.]; outros autores e coordenadores Ingo Wolfgang Sarlet, Lênio Streck, Gilmar Ferreira Mendes. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 757) – Grifei.

Feita essa anotação terminológica, observo que, tradicionalmente, a doutrina relaciona o caráter nacional dos partidos políticos com a impossibilidade de formação de partidos regionais ou locais, de um lado, e, de outro, com a necessidade de que os partidos sejam independentes de quaisquer vínculos com Estados ou organizações estrangeiras. É a esse duplo aspecto que se refere, por exemplo, Manuel Gonçalves Ferreira Filho ao afirmar que

“[e]stão [os partidos políticos], contudo, obrigados a ter caráter nacional, quer dizer, são proibidos os partidos regionalistas, ficam proibidos de receber recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros, ou subordinarem-se a estes” (**Curso de direito constitucional**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 127)

Para Pinto Ferreira, a exigência constitucional em questão, a par de condenar partidos regionalistas e locais, que eram a base política na República Velha (1891-1930), também se refere à necessidade de o partido

## ADC 31 / DF

“possuir votação nacional, concretizando ideais com ressonância no Brasil inteiro e desvinculando-se de seu regionalismo” (**Comentários à Lei orgânica dos partidos políticos**, São Paulo: Saraiva, 1992, p. 33).

Conquanto a exigência constitucional contida no art. 17, inciso I, decorra nitidamente da ausência de uma tradição partidária nacional, dada a força das bases eleitorais regionais, o significado da expressão constitucional “caráter nacional” não se restringe ao determinado pela origem histórica nem, tampouco, está circunscrita à ideia de que é nacional o partido que tem atuação em âmbito nacional, sendo essa apenas uma possível manifestação do caráter nacional.

Por ocasião julgamento da ADI nº 5.311, que tinha por objeto as novas condições legais para criação, fusão, incorporação de partidos políticos trazidas pela Lei nº 13.107/2015, ao alterar o § 1º do art. 7º da Lei nº 9.096/95 e o § 9º do art. 29 da Lei nº 9.504/97 (art. 29, § 9º), esta Corte entendeu “são constitucionais as normas pelas quais fortaleça o controle quantitativo e qualitativo dos partidos”, desde que não haja afronta ao princípio da igualdade ou qualquer ingerência em seu funcionamento, ao argumento de que

“[a] determinação constitucional do caráter nacional dos partidos políticos **objetiva impedir a proliferação de agremiações sem expressão política**, que podem atuar como ‘legendas de aluguel’, fraudando a representação, base do regime democrático” (Rel. Min. atual **Cármem Lúcia**, Tribunal Pleno, DJ 4/2/2016).

Naquela oportunidade, exarei **voto divergente**, por entender que **não havia correlação lógica entre o requisito de ausência de filiação partidária para o apoio e o critério do caráter nacional da nova legenda** (requisito esse ainda existente na atual redação do art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.096/95) e, ao fazê-lo, acabei anunciando, mesmo que por via transversal, que se deve conferir à expressão “caráter nacional” compreensão mais ampla que a consagrada tradicionalmente.

Refletindo sobre essa temática novamente, encontro ainda mais



elementos para reforçar o entendimento outrora apenas esboçado.

A meu ver, embora o caráter nacional se manifeste pela existência de um apoio eleitoral mínimo, ou pela existência de ramificações espalhadas pelo território nacional, nisso não se esgota o seu significado. É preciso que se compreenda essa expressão constitucional como **qualidade inerente ao partido político que possua plataforma ideológica ampla e coerente, idealizada para todo o país, e não apenas para parcela dele, dentro da qual sejam articulados, coordenadamente, projetos políticos e programas de ação de repercussão nacional.**

O caráter nacional se traduz, em última instância, no anseio social e político pela formação de **uma identidade político-ideológica que efetivamente informe e conduza a vida pública de todo o país, irradiando e fomentando projetos políticos e programas de ação, que transcendendo as peculiaridades e vicissitudes regionais e locais, tenham ressonância nacional e, assim, ambicionem intervir – e, de fato, intervenham – nesse círculo mais amplo de poder que extravasa os limites dos entes subnacionais.**

Novamente, faço uso das palavras precisas de Orides Mezzaroba:

**“O sentido do caráter nacional do partido vincula-se à exigência de um programa político-partidário que contenha propostas voltadas mais para o conjunto do território brasileiro do que para a obrigatoriedade de se construir uma estrutura partidária que contenha ramificações organizacionais em algumas unidades da Federação. O espírito do caráter nacional impõe que os partidos tenham compromissos voltados, acima de tudo, para a construção de projetos políticos que envolvam o conjunto do país, e não os interesses de pequenos grupos ou facções locais.”** (CANOTILHO, J.J. Gomes [et. al.]; outros autores e coordenadores Ingo Wolfgang Sarlet, Lênio Streck, Gilmar Ferreira Mendes. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 757) – Grifei.

Conforme observa Guilherme S. Gonçalves, o caráter nacional dos

partidos

“vincula-se à necessidade de programa político-partidário que contenha propostas voltadas para o conjunto do território brasileiro e não tanto à obrigatoriedade de se constituir uma estrutura partidária que contenha ramificações organizacionais em algumas unidades da Federação (...) Por conta dessa exigência constitucional, nosso sistema impede partidos regionalistas, a exemplo da possibilidade de constituição de um partido para lutar pela secessão do território brasileiro (movimento da década de 1990 conhecido como ‘O Sul é meu País’)” (**Regime Constitucional dos Partidos Políticos**. In CLÈVE, Clèmerson Merlin (Coord.). *Direito Constitucional Brasileiro. Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 1.130).

E no mesmo sentir, Fávila Ribeiro, citada por Orides Mezzaroba, afirma que

“o caráter nacional dos partidos está intimamente relacionado com a ‘ideia de globalização em seus propósitos e na envergadura de sua capacidade de arregimentação, com polarizações em amplitude nacional nos temas de debates e de suas arregimentações políticas, não se confinando a delimitações estaduais ou regionalistas, o que serviria para inflamar descabidas dissensões ou acender focos separatistas’.

O caráter nacional, estabelecido no art. 17, I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, buscou, acima de tudo, reforçar e dar continuidade aos ‘laços de unidade nacional, com válvulas descompressoras dos conflitos políticos através do livre diálogo’” (“A constitucionalização dos partidos políticos brasileiros e a cláusula de barreira”, in **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, n. 7, jun./jun. 2006, Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007)

**É justamente essa identidade político-ideológica de ressonância**

**nacional que constitui a essência, o espírito, da expressão “caráter nacional”,** contida no art. 17, I, do texto constitucional.

Pensado assim, como busca pela preservação de uma identidade político-ideológica ampla e vocacionada à defesa dos interesses de todo o país e – por que não dizer – tendente à defesa da unidade da Federação brasileira, **o caráter nacional não guarda qualquer relação com a regra de responsabilidade de que se cuida nesta ação.**

Com efeito, as agremiações partidárias não são monolíticas. Ao contrário, elas se apresentam como organizações de múltiplos níveis que refletem o modelo brasileiro de Estado federal, tendo **incrustada em sua estrutura órgãos partidários dotados de autonomia funcional, administrativa, financeira e operacional, com liberdade e capacidade jurídica, e, assim, nos termos da lei, aptos a praticar atos civis e a responderem por eles,** o que, além de não ofender a exigência constitucional de que os partidos tenham caráter nacional, encontra respaldo constitucional no princípio da autonomia político-partidária (art. 17, § 1º).

**Do princípio da autonomia partidária à organização multinível dos partidos políticos**

Além de exigir que os partidos tenham caráter nacional (art. 17, I), não se pode olvidar, na análise destes autos, que a Constituição de 1988 consagrou, no seu art. 17, § 1º, o princípio da autonomia partidária, segundo o qual os partidos políticos podem “definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento” (redação conforme Emenda Constitucional nº 52/2017).

Preleciona José Afonso da Silva que, por força desse princípio constitucional, os partidos

“podem estabelecer órgãos internos que lhes aprouverem. Podem estabelecer as regras que quiserem sobre seu funcionamento. Podem escolher o sistema que melhor lhes

parecer para a designação de seus candidatos: convenção mediante delegados eleitos apenas para o ato, ou com mandatos, ou escolha de candidatos mediante votação da militância. Podem estabelecer os requisitos que entenderem sobre filiação e militância. Podem disciplinar do mesmo modo, a seu juízo, seus órgãos dirigentes. Podem determinar o tempo que julgarem mais apropriado para a duração do mandato de seus dirigentes” (**Curso de direito constitucional positivo**, 19ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2001. pág. 409).

E como bem destacado por esta Corte,

“[o] postulado constitucional da autonomia partidária criou, em favor dos Partidos Políticos – sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento – uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do poder público. Há, portanto, um domínio constitucionalmente delimitado, que pré-exclui por efeito de expressa cláusula constitucional (CF, art. 17, § 1) – qualquer possibilidade de intervenção legislativa em tudo o que disser respeito à intimidade estrutural, organizacional e operacional dos Partidos Políticos” (ADI nº 1.407 MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, DJ 24/11/00)

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, na mesma linha de intelecção, reconhece que assuntos afetos à estrutura interna, organização e funcionamento dos partidos são matéria *interna corporis*:

“Recurso. Filiação. Matéria *interna corporis*. Relação de Filiados. Encaminhamento à Justiça Eleitoral. Publicação. Autonomia dos Partidos Políticos. Recurso Provido. **A autonomia dos partidos políticos quanto à sua estrutura interna, organização e funcionamento flui diretamente da Constituição Federal para os estatutos, como se estes fossem uma lei complementar. A lei ordinária, portanto, não pode se**

**sobrepôr ao que estiver nos estatutos, em se tratando de estrutura interna, organização e funcionamento.** Não sendo mais tutelados pela Justiça Eleitoral, como ocorria no regime constitucional anterior, os partidos políticos é que podem atestar, pela autoridade competente dos seu órgãos de direção, a filiação do eleitor aos seus quadros. A obrigação de remessa da lista de filiados ao cartório eleitoral é salvaguarda do próprio filiado contra eventual manobra da cúpula partidária visando alijá-lo (...)" (Acórdão TSE 15.384C, Rel. Min. **Edson Carvalho Vidigal**, publicado em 5/9/1998).

É preciso registrar, contudo, essa capacidade de autodeterminação dos partidos, da qual são corolários a capacidade de se auto-organizar e de se autodirigir, não é absoluta. Ela encontra limites nos princípios constitucionais referentes à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo e aos direitos da pessoa humana, bem como na proscrição de utilização de organização paramilitar para fins político-partidários (art. 17, § 4º, da CRFB/88).

Além disso, a autonomia político-partidária de um partido encontra limites na autonomia de outro(s) partido(s), "cabendo à lei regular as relações entre dois ou mais deles" (ADI nº 1.465, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, Tribunal Pleno, DJ 6/5/05).

É justamente em atenção ao princípio da autonomia partidária que a Lei nº 9.096/95 preceitua que o estatuto do partido deve conter, dentre outras, normas sobre o modo como se organiza e administra, a definição de sua estrutura geral, bem como a identificação, composição e competência dos órgãos partidários, a duração dos mandatos e o processo de eleição de seus membros. **Vide:**

Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre:

I - nome, denominação abreviada e o estabelecimento da sede no território nacional (Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019);

II - filiação e desligamento de seus membros;

III - direitos e deveres dos filiados;

**IV - modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros;**

V - fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa;

VI - condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas;

VII - finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despende com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei;

**VIII - critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido;**

IX - procedimento de reforma do programa e do estatuto;

X - prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher (Incluído pela Lei nº 14.192, de 2021)."

Segundo esclarece o art. 11, parágrafo único, do mesmo diploma legal, os delegados credenciados pelo órgão de **direção nacional** representam o partido perante quaisquer Tribunais ou Juízes Eleitorais, mas os credenciados pelos **órgãos estaduais** somente os representam perante o Tribunal Regional Eleitoral e os Juízes Eleitorais do respectivo Estado, Distrito Federal ou Território. Da mesma forma, os credenciados pelos órgãos municipais só os representam perante o Juiz Eleitoral da respectiva jurisdição. Isso significa que a lei defere aos órgãos partidários das mais distintas esferas capacidade judiciária.

Ademais, dispõe o art. 10, § 2º da Lei nº 9.096/1995 que os partidos políticos podem criar órgãos com inscrição própria perante para a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Confira:

“Art. 10 (...)

§ 2º. Após o recebimento da comunicação de constituição dos órgãos de direção regionais e municipais, definitivos ou provisórios, o Tribunal Superior Eleitoral, na condição de unidade cadastradora, deverá proceder à inscrição, ao restabelecimento e à alteração de dados cadastrais e da situação cadastral perante o CNPJ na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. (Redação dada pela Lei nº 14.063, de 2020)“

E, conforme estabelece a Instrução Normativa nº 1.863, de 27/12/2018, da Receita Federal do Brasil, a inscrição dos partidos políticos no CNPJ ocorre por meio de seus órgãos de direção nacional, regional e local, cadastrados exclusivamente na condição de estabelecimento matriz (art. 3º, § 7º).

Por último, nos termos do art. 30 da Lei nº 9.096/95, o partido político, por meio de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, “deve manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas”, a fim de possibilitar a prestação de contas em separado à Justiça Eleitoral.

Depreende-se dessa sistemática legal que, não obstante a ampla liberdade de que dispõem para se auto-organizarem, **os partidos políticos devem se estruturar em níveis nacional, estadual e municipal, seguindo, basicamente, o modelo da divisão político-administrativa da Federação brasileira.**

Conforme observa Marcos Leonardo Corrêa Rodrigues,

“a organização interna dos partidos e os seus órgãos de deliberação seguem a divisão federativa, estruturada em diretórios nos níveis municipal, estadual e nacional, cujos órgãos mais importantes são os de deliberação (convenções) e de direção (diretórios e comissões executivas). Formalmente, as instâncias nacional e subnacionais dos partidos são concebidas da ‘base para o topo’, isto é, do nível municipal ao nacional. Na

prática, as instâncias superiores podem intervir nas hierarquicamente inferiores (GUARNIERI, 2011)” (“Estruturas decisórias dos partidos políticos brasileiros: Uma análise da distribuição de poder no PFL/DEM/ PMDB, PSDB e PT”, *In Encontro da Associação brasileira de Ciência Política*, n. 11, 2018, Anais eletrônicos. Rio de Janeiro: ABCP, 2018, p. 1-19)<sup>1</sup>.

E prossegue o Autor, explicando:

**“[a] organização dos partidos não é produto apenas da ação de elites políticas. Partidos também são formados pelo contexto histórico e pelo ambiente institucional em que operam (ALDRICH, 1995). No Brasil, até 1995, os partidos tiveram sua estrutura interna conformada pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP) de 1971, cuja legislação rígida os tornava muito semelhantes – à exceção do PT. A estrutura partidária referendada pela LOPP estabelecia o desenho institucional básico que os partidos deveriam possuir, o que levava ao engessamento organizacional e à padronização das estruturas partidárias. Por outro lado, replicava a estrutura federativa do Estado na organização dos partidos, tornando-os mais descentralizados. Mesmo com autonomia organizativa concedida aos partidos pela promulgação da nova Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096) de 1995, eles continuaram se organizando nos três níveis federativos – federal, estadual e municipal (FERREIRA, 2002; RIBEIRO, 2013) (“Estruturas decisórias dos partidos políticos brasileiros: Uma análise da distribuição de poder no PFL/DEM/ PMDB, PSDB e PT”, *In Encontro da Associação brasileira de Ciência Política*, n. 11, 2018, Anais eletrônicos. Rio de Janeiro: ABCP, 2018, p. 1-19)<sup>2</sup>.**

---

1 Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5956><https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5956>. Acesso em 8/9/2021

2 Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5956><https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5956>. Acesso em 8/9/2021



## ADC 31 / DF

Tendo em vista essa configuração interna diferenciada e especial dos partidos, os respectivos diretórios detêm autonomia funcional, administrativa, financeira, operacional, **nos termos do respectivo estatuto partidário, possuindo, inclusive, liberdade e capacidade jurídica para a prática de atos civis** como, por exemplo, alugar imóveis e contratar pessoas ou serviços, **sem que isso importe vulneração do caráter nacional do partido.**

Veja que relativamente a esse caráter nacional, e para resguardá-lo, a legislação prevê mecanismos de intervenção dos órgãos partidários de nível superior nos órgãos hierarquicamente inferiores. Eis o que preceitua o § 2º do art. 7º da Lei nº 9.504/1997:

Art. 7º. As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta Lei.

(...)

§ 2º. Se a convenção partidária de nível inferior se opuser, na deliberação sobre coligações, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelo órgão de direção nacional, nos termos do respectivo estatuto, poderá esse órgão anular a deliberação e os atos dela decorrentes. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009).

Geralmente, as intervenções são justificadas por violações programáticas, pela necessidade de manutenção da linha político-ideológico, ou de observância da regulamentação partidária sobre coligações e alianças, ou, então, para reorganização financeira.

As decisões proferidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, aliás, são no sentido de assegurar às agremiações a necessária congruência política. Confira:

“(…) ART. 7º, § 2º, DA LEI DAS ELEIÇÕES.  
PRERROGATIVA EXCLUSIVA CONFIADA AO DIRETÓRIO

NACIONAL. HIPÓTESES ESTRITAS DE DESCUMPRIMENTO DE SUAS DIRETRIZES ANTERIORMENTE ESTABELECIDAS E DESDE QUE A INTERVENÇÃO DO ÓRGÃO NACIONAL OBSERVE OS IMPERATIVOS CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

1. Os partidos políticos, mercê da proeminência dispensada em nosso arquétipo constitucional, não gozam de imunidade para, a seu talante, praticarem barbáries e arbítrios entre seus Diretórios, máxime porque referidas entidades gozam de elevada envergadura institucional, posto essenciais que são para a tomada de decisões e na própria conformação do regime democrático.

2. A autonomia partidária, postulado fundamental insculpido no art. 17, § 1º, da Lei Fundamental de 1988, manto normativo protetor contra ingerências estatais canhestras em domínios específicos dessas entidades (e.g., estrutura, organização e funcionamento interno), não imuniza os partidos políticos do controle jurisdicional, a ponto de erigir uma barreira intransponível à prerrogativa do Poder Judiciário de imiscuir-se no equacionamento das divergências internas partidárias, uma vez que as disposições regimentais (ou estatutárias) consubstanciam, em tese, autênticas normas jurídicas e, como tais, são dotadas de imperatividade e de caráter vinculante.

3. O estatuto partidário denota autolimitação voluntária por parte da grei, enquanto produção normativa endógena, que traduz um pré-compromisso com a disciplina interna de suas atividades, de modo que sua violação habilita a pronta e imediata resposta do ordenamento jurídico.

4. Os atos *interna corporis* dos partidos políticos, quando potencialmente apresentarem riscos ao processo democrático e lesão aos interesses subjetivos envolvidos (suposto ultraje a princípios fundamentais do processo) não são imunes ao controle da Justiça Eleitoral, sob pena de se revelar concepção atávica, inadequada e ultrapassada, em um Estado Democrático de Direito, como o é a República Federativa do Brasil (CRFB/88,

art. 1º, caput).

5. **O órgão nacional da grei partidária ostenta a prerrogativa exclusiva de anular as deliberações e atos decorrentes de convenções realizadas pelas instâncias de nível inferior, sempre que se verificar ultraje às diretrizes da direção nacional, ex vi do art. 7º, § 2º, da Lei das Eleições, desde que indigitadas orientações não desbordem dos balizamentos erigidos pelos imperativos constitucionais.**

6. **A jurisdição mais incisiva se justifica nas hipóteses em que a disposição estatutária, supostamente transgredida, densificar/concretizar diretamente um comando constitucional.**

7. As discussões partidárias não podem situar-se em campo que esteja blindado contra a revisão jurisdicional, adstritas tão somente à alçada exclusiva da respectiva grei partidária, porquanto insulamento extremo é capaz de comprometer a própria higidez do processo político-eleitoral, e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas.

8. A Justiça Eleitoral possui competência para apreciar as controvérsias internas de partido político, sempre que delas advierem reflexos no processo eleitoral, circunstância que mitiga o postulado fundamental da autonomia partidária, ex vi do art. 17, § 1º, da Constituição da República - cânone normativo invocado para censurar intervenções externas nas deliberações da entidade -, o qual cede terreno para maior controle jurisdicional. (...)” (Recurso Especial Eleitoral nº 11228, Rel. Min. **Luiz Fux**, publicado em Sessão, data 04/10/2016)

“ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. RECURSO ESPECIAL. DEFERIMENTO. DRAP. COLIGAÇÃO. JUSTIÇA COMUM. INVALIDAÇÃO. INTERVENÇÃO. ÓRGÃO ESTADUAL. ÓRGÃO MUNICIPAL. PARTIDO. INCOMPETÊNCIA. JUSTIÇA ELEITORAL. ANULAÇÃO. DECISÃO. SUBSISTÊNCIA. CONVENÇÃO MUNICIPAL. FUNDAMENTOS NÃO INFIRMADOS.

1. Não cabe a esta Justiça Especializada desconsiderar ou anular decisão proferida pela Justiça Comum que mantenha ou invalide ato interventivo de órgão partidário, ainda que a Justiça Eleitoral seja competente para julgar questões interna corporis dos partidos que tenham reflexo no pleito eleitoral. Precedentes.

2. Anulada pela Justiça Comum a intervenção promovida pelo Órgão Estadual do partido no âmbito municipal, há de prevalecer a convenção realizada pelo diretório municipal na qual se deliberou pela formação de coligação entre os partidos PSDB/PDT/PSD.

3. **Cabe ao Órgão nacional do partido anular as deliberações e atos decorrentes de convenção na qual tenha o órgão de nível inferior contrariado as diretrizes da direção nacional, consoante prescreve o parágrafo 2º do art. 7º da Lei nº 9.504/97.**

4. É inviável o agravo regimental que não infirma os fundamentos da decisão agravada.

5. Agravo regimental desprovido." (Recurso Especial Eleitoral nº 6415, **de minha Relatoria**, publicado no DJe de 12/03/2013)

Esse mecanismo de intervenção corrobora a conclusão no sentido de que **o caráter nacional busca preservar a identidade político-ideológico do partido e o faz de forma preservar também o âmbito de atuação jurídica das distintas esferas partidárias**, em obediência ao princípio da autonomia político-partidária.

Sendo assim, **mesmo inseridos na estrutura organizacional da mesma pessoa jurídica, os diretórios partidários dispõem de considerável autonomia administrativa, financeira, operacional e funcional** e, por conseguinte, possuem liberdade e capacidade jurídica para praticar atos civis. Nada mais coerente, então, que a previsão legal da possibilidade de exclusiva responsabilidade desses órgãos partidários pelos atos que individualmente praticarem, **sob pena de se permitir que órgão partidário de nível inferior, agindo *sponte propria*, comprometa**

**de tal modo o partido político a que pertence que frustre seus objetivos institucionais, ou o inviabilize em definitivo.**

Não se pode olvidar, Senhores Ministros, que os partidos políticos possuem natureza peculiar, até mesmo em razão da nobre função que desempenham para a manutenção e o aperfeiçoamento do regime democrático.

**Dos partidos políticos como entidades dotadas de natureza peculiar.**

Celso Ribeiro Bastos define o partido político, genericamente, como

“organização de pessoas reunidas em torno de um mesmo programa político com finalidade de assumir o poder e de mantê-lo ou, ao menos, de influenciar na gestão da coisa pública através de críticas e oposição” (**Curso de Direito Constitucional**. 22<sup>a</sup> ed. rev. e atual. Por Samantha Meyer-Pflug. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 408)

De forma semelhante, José Afonso da Silva ensina que partido político é

“uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe a organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo.” (**Curso de Direito Constitucional Positivo**, 43<sup>a</sup> ed. Revista e atualizada, Salvador: Editora JusPodivm; São Paulo: Malheiros, 2020. p. 397).

E, na mesma linha de entendimento, preleciona Pinto Ferreira que o partido político pode ser entendido como

“associação voluntária de pessoas, com determinada ideologia e programa, com a intenção de conquistar total ou parcialmente o poder, possivelmente mediante meios constitucionais, e satisfazer os interesses dos seus membros”

## ADC 31 / DF

(**Comentários à Constituição brasileira**, Volume I – arts. 1º a 21. São Paulo: Saraiva, 1989. pág. 320)

Ademais, como explicou o Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI nº 1.351,

“[o]s partidos políticos são importantes instituições na formação da vontade política. A ação política realiza-se de maneira formal e organizada pela atuação dos partidos políticos. Eles exercem uma função de mediação entre o povo e o Estado no processo de formação da vontade política, especialmente no que concerne ao processo eleitoral. Mas não somente durante essa fase ou período. O processo de formação de vontade política transcende o momento eleitoral e se projeta para além desse período. Enquanto instituições permanentes de participação política, os partidos desempenham função singular na complexa relação entre o Estado e a sociedade. Como nota Grimm, se os partidos políticos estabelecem a mediação entre o povo e o Estado, na medida em que apresentam lideranças pessoais e programas para a eleição e procuram organizar as decisões do Estado consoante as exigências e as opiniões da sociedade, não há dúvida de que eles atuam nos dois âmbitos.” (ADI 1.351, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ de 29/6/2007)

E não é por outro motivo que Pinto Ferreira assevera que “[o] Estado democrático é um Estado de partidos” (**Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 319) e, na mesma esteira, Manuel Gonçalves Ferreira Filho destaca o papel relevante e delicado dos partidos dos partidos, que possuem caráter ambivalente por serem, a um só tempo, necessários e daninhos à democracia. Confira:

“São eles [os partidos] incumbidos de mostrar ao eleitorado quais são as opções políticas possíveis, indicando ao mesmo tempo pessoas que afiançam serem capazes de realizá-

las. Essa função, porém, nem sempre é bem cumprida, não passando eles, em muitos países, de máquinas para a conquista do poder. Na verdade, só podem eles cumprir essa função quando não são dominados por oligarquias, quando têm disciplina interna, quando não são passíveis de suborno por interesses escusos.

Por outro lado, quando sua ação é deturpada pelo domínio oligárquico, pela corrupção financeira, pela indisciplina, ou quando é ela exercida em favor de doutrinas ou homens hostis ao governo pelo povo, ou em favor de grupos vinculados a governos ou interesses estrangeiros, são eles um terrível instrumento de destruição da democracia.” (**Curso de Direito Constitucional**, 41ª ed. rev. atual. e ampliada, Rio de Janeiro: Forense, 2020, pág. 105).

No campo doutrinário, é recorrente a discussão quanto à natureza jurídica dos partidos políticos. Debate-se se seriam meras associações de indivíduos em busca do poder dentro do Estado, ou se seriam órgãos oficiais do próprio Estado. Há, ainda, uma terceira corrente que defende serem os partidos políticos uma espécie interposta entre as entidades privadas e as de feição pública.

Normativamente, a já revogada Lei Orgânica dos Partidos Políticos – Lei nº 5.682/71, em seu artigo 2º, conferia aos partidos natureza jurídica de direito público interno. Esse enquadramento legal, no entanto, não era imune às críticas doutrinárias.

Para José Afonso da Silva, esse enquadramento legal era artificial

“pois não é fácil encontrar as notas essenciais das pessoas jurídicas de direito público numa organização associativa formada pela adesão voluntária de particulares e destinada, não propriamente a realizar fins públicos, mas fins políticos” (**Curso de Direito Constitucional Positivo**, 43ª ed. Revista e atualizada, Salvador: JusPodivm; São Paulo: Malheiros, 2020. p. 405/406).

E prossegue referido Autor, dizendo:

“Os partidos somente prestam serviços públicos quando no exercício das funções governamentais, mas aí não são senão instrumentos da prestação desses serviços, que não são deles, mas do Estado, dos órgãos governamentais, que, com eles, não se confundem. O legislador deve ter suposto que a natureza de pessoa jurídica de direito público decorre da circunstância de a CF determinar que o registro dos partidos se faça na Justiça Eleitoral. Acontece que a natureza pública do órgão incumbido do regime não se comunica igual natureza à entidade registrada. Trata-se de mero controle público, em vez de controle cartorário. Aliás, a inadequação é notável, precisamente porque uma das notas da pessoa jurídica de direito público é sua criação diretamente pela lei e a inexigência de registro de seus instrumentos constitutivos. O fato de precisarem de registro para sua formação, vale dizer, o fato de necessitarem de tal controle denota que não se cuida de pessoa jurídica de direito público. Os partidos não são criados por lei, e seria terrível se o fossem, pois deixariam de ser partidos para serem outra coisa” (**Curso de Direito Constitucional Positivo**, 43ª ed. revista e atualizada, Salvador: JusPodivm; São Paulo: Malheiros, 2020. p. 406).

**A Constituição de 1988, por sua vez, determina que a agremiação partidária adquira personalidade jurídica na forma da lei civil**, devendo ser registrada também perante o Tribunal Superior Eleitoral (art. 17, § 2º, da CRFB/88).

É dizer, **primeiramente, o partido político adquire personalidade jurídica na forma da lei civil**, com o registro de seu estatuto no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, nos termos do art. 8º da Lei nº 9.096/95, que assim preceitua:

“Art. 8º O requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas



Jurídicas do local de sua sede, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a 101 (cento e um), com domicílio eleitoral em, no mínimo, 1/3 (um terço) dos Estados, e será acompanhado de: (Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019)

I – cópia autêntica da ata da reunião de fundação do partido;

II – exemplares do Diário Oficial que publicou, no seu inteiro teor, o programa e o estatuto;

III – relação de todos os fundadores com nome completo, naturalidade, número do título eleitoral com a Zona, Seção, Município e Estado, profissão e endereço da residência.

§ 1º O requerimento indicará o nome e a função dos dirigentes provisórios e o endereço da sede do partido no território nacional. (Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019).

§ 2º Satisfeitas as exigências deste artigo, o Oficial do Registro Civil efetua o registro no livro correspondente, expedindo certidão de inteiro teor.

§ 3º Adquirida a personalidade jurídica na forma deste artigo, o partido promove a obtenção do apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º e realiza os atos necessários para a constituição definitiva de seus órgãos e designação dos dirigentes, na forma do seu estatuto.”

**Só então é obtido o apoio mínimo de eleitores, na forma do § 1º do art. 7º, e providenciado o registro do estatuto partidário no Tribunal Superior eleitoral, conforme prescreve o art. 9º da Lei nº 9.096/95, que tem o seguinte teor:**

“Art. 9º Feita a constituição e designação, referidas no § 3º do artigo anterior, os dirigentes nacionais promoverão o registro do estatuto do partido junto ao Tribunal Superior Eleitoral, através de requerimento acompanhado de:

I - exemplar autenticado do inteiro teor do programa e do estatuto partidários, inscritos no Registro Civil;

II - certidão do registro civil da pessoa jurídica, a que se

refere o § 2º do artigo anterior;

III - certidões dos cartórios eleitorais que comprovem ter o partido obtido o apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º.

§ 1º A prova do apoio mínimo de eleitores é feita por meio de suas assinaturas, com menção ao número do respectivo título eleitoral, em listas organizadas para cada Zona, sendo a veracidade das respectivas assinaturas e o número dos títulos atestados pelo Escrivão Eleitoral.

§ 2º O Escrivão Eleitoral dá imediato recibo de cada lista que lhe for apresentada e, no prazo de quinze dias, lavra o seu atestado, devolvendo-a ao interessado.

§ 3º Protocolado o pedido de registro no Tribunal Superior Eleitoral, o processo respectivo, no prazo de quarenta e oito horas, é distribuído a um Relator, que, ouvida a Procuradoria-Geral, em dez dias, determina, em igual prazo, diligências para sanar eventuais falhas do processo.

§ 4º Se não houver diligências a determinar, ou após o seu atendimento, o Tribunal Superior Eleitoral registra o estatuto do partido, no prazo de trinta dias.”

A respeito, impende consignar que incumbe ao Tribunal Superior Eleitoral apenas competência para verificar se os estatutos elaborados e aprovados pelos partidos políticos estão em consonância com o ordenamento constitucional, tendo esse registro, portanto, natureza meramente fiscalizatória, e não constitutiva.

**Somente com esse registro perante a Justiça Eleitoral, o partido político torna-se apto para a representação política da sociedade civil, nos termos do direito constitucional vigente, podendo participar do processo eleitoral.**

Também é a partir desse registro que a agremiação partidária pode participar da distribuição de recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão (art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.096/95), elementos esses essenciais ao efetivo desenvolvimento e à sobrevivência da legenda, conforme ressaltai em meu voto nas ADI'S nº 4.430 e nº 4.795.

## ADC 31 / DF

Nessa esteira, a Lei nº 9.096/95 estabelece expressamente os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado (art. 1º) e o Código Civil os enquadra como espécie ímpar de pessoa jurídica de direito privado, regida por lei específica (art. 44, inciso V e § 3º). A par disso, os partidos políticos desempenham funções delegadas do Estado no processo eleitoral.

Segundo Torquato Jardim, os partidos políticos teriam natureza bifronte dada a duplicidade de seu *status* jurídico. Como associações civis, são titulares de direitos públicos subjetivos; e, por imposição da natureza peculiar de suas prerrogativas, são também órgãos de função pública no processo eleitoral (“A regulamentação legal dos partidos políticos no Brasil”, *in* Paraná Eleitoral, Curitiba, n. 52, maio/jun. 2004, p. 39-56<sup>3</sup>).

As agremiações partidárias são entidades complexas, tanto do ponto de vista sociológico quanto sob o prisma jurídico, e, como tal, estão marcadas por características especiais e diferenciadas, até mesmo em razão das funções relevantes que desempenham para o bom funcionamento do regime democrático. Cabe aos partidos, por exemplo, organizar a formação da vontade popular, participar efetivamente do processo eleitoral e, uma vez logrando êxito nas eleições, governar e atuar efetivamente na definição das políticas públicas a serem implementadas pelo Estado.

Consoante preleciona André Ramos Tavares, citando J. J. Gomes Canotilho:

“os partidos políticos são *associações privadas com funções constitucionais*, já que a constituição, além de reconhecer aos partidos políticos um ‘direito fundamental de participação política e instituir quase um monopólio partidário de representação política, os partidos também não são *órgãos do povo* nem titulares de poder do Estado” (**Curso de Direito Constitucional**, 18ª ed. revista e atualizada, São Paulo: Saraiva

---

3 Disponível em <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/354>. Acesso em 08/09/2021.

Educação, 2020, pág. 711).

E, nesse sentir, conclui Sua Excelência, o Ministro Gilmar Mendes, em obra doutrinária:

“Embora se afirme o caráter privado do partido sob a Constituição de 1988, é certo que o seu papel, enquanto instituição que exerce relevante mediação entre o povo e o Estado, confere-lhe características especiais e diferenciadas, que não se deixam confundir com uma simples instituição privada. Daí ressaltar-se que o partido é dotado de natureza complexa, que transita entre a esfera puramente privada e a própria esfera pública” (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, **Curso de Direito Constitucional**, 5ª ed. revista e atualizada, São Paulo: Saraiva, 2010, pág. 898)

Com veremos, a legislação ordinária não ficou indiferente a essa natureza peculiar dos partidos políticos, marcada “características especiais e diferenciadas”, razão pela qual lhes conferiu um regime jurídico diferenciado e apropriado às suas especificidades, mormente tendo em vista a sua apresentação como organização multinível.

#### *Do regime de responsabilidade dos partidos políticos*

O dispositivo legal objeto da presente controvérsia preceitua que a responsabilidade civil e trabalhista caberá exclusivamente ao órgão partidário que tiver dado causa ao não cumprimento da obrigação, excluída a responsabilidade solidária de outros órgãos de direção partidária.

Transcrevo novamente a norma:

Art. 15-A. A responsabilidade, inclusive civil e trabalhista, cabe exclusivamente ao órgão partidário municipal, estadual ou nacional que tiver dado causa ao não cumprimento da

## ADC 31 / DF

obrigação, à violação de direito, a dano a outrem ou a qualquer ato ilícito, excluída a solidariedade de outros órgãos de direção partidária.

Nas palavras de Rui Stoco,

“[a] noção da responsabilidade pode ser haurida da própria origem da palavra, que vem do latim **respondere**, responder a alguma coisa, ou seja, a necessidade que existe de responsabilizar alguém pelos seus atos danosos. Essa imposição estabelecida pelo meio social regrado, através dos integrantes da sociedade humana, de impor a todos o dever de responder por seus atos, traduz a própria noção de justiça existente no grupo social estratificado. Revela-se, pois, como algo inarredável da natureza humana” (**Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. 7ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p.114).

E a expressão “responsabilidade civil”, conforme definição de De Plácido e Silva, traduz o

“[d]ever jurídico, em que se coloca a pessoa, seja em virtude de contrato, seja em face de fato ou omissão, que lhe seja imputado, para satisfazer a prestação convencionada ou para suportar as sanções legais, que lhe são impostas. Onde quer, portanto, que haja obrigação de fazer, dar ou não fazer alguma coisa, de ressarcir danos, de suportar sanções legais ou penalidades, há a responsabilidade, em virtude da qual se exige a satisfação ou o cumprimento da obrigação ou da sanção” (**Vocabulário jurídico conciso**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 642).

Seguindo essa linha de pensamento, Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho afirmam que a responsabilidade civil “deriva da agressão a um interesse eminentemente particular, sujeitando, assim, o infrator ao

## ADC 31 / DF

pagamento de uma compensação pecuniária à vítima, caso não possa repor *in natura* o estado anterior de coisas” (**Novo curso de Direito Civil**, 14. ed, São Paulo: Saraiva, 2016. vol. III, pág. 55). Flávio Tartuce, a seu turno, diz ser a responsabilidade civil um instituto jurídico “originário do dever de reparar o dano, seja ele patrimonial ou extrapatrimonial, decorrente da violação de um dever jurídico, legal ou contratual” (**Manual de Responsabilidade Civil: volume único**, Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, pág. 46).

Feitas essas breves anotações conceituais, observo que **a regra de responsabilidade de que se cuida nesta ação não existe isoladamente.**

Com efeito, a Lei nº 9.096/95 estipula outras normas no sentido de eximir as demais esferas partidárias de responsabilidade pelos individualmente praticados por apenas uma delas. É o caso dos arts. 28 e 37, cujo teor passo a transcrever no que nos interessa aqui:

**“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:

(...)

**§ 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)

**§ 4º Despesas realizadas por órgãos partidários municipais ou estaduais ou por candidatos majoritários nas respectivas circunscrições devem ser assumidas e pagas exclusivamente pela esfera partidária correspondente, salvo acordo expresso com o órgãos de outra esfera partidária.** (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

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

**§ 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 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. 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).

(...)

§ 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.”**

Semelhantemente, dispõe o Código de Processo Civil ao preceituar que só estão sujeitos à execução os ativos financeiros do órgão partidário que houver contraído a dívida ou dado causa ao dano, e não os depósitos em dinheiro e as aplicações financeiras vinculadas ao órgão partidário de nível superior, ou ao respectivo partido político. É o dispõe o art. 854, § 9º:

§ 9º Quando se tratar de execução contra partido político, o juiz, a requerimento do exequente, determinará às instituições financeiras, por meio de sistema eletrônico gerido por autoridade supervisora do sistema bancário, que tornem indisponíveis ativos financeiros somente em nome do órgão partidário que tenha contraído a dívida executada ou que tenha dado causa à violação de direito ou ao dano, ao qual cabe exclusivamente a responsabilidade pelos atos praticados, na forma da lei.

Nesse contexto normativo, creio acertado o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, **desde antes da disciplina imposta pela Lei nº 11.694/2008, não existia solidariedade**

**entre as esferas partidárias municipal, estadual e nacional quanto às dívidas individualmente constituídas (v.g, AgInt no REsp nº 1.560.166/RS, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, Dje de 03/10/2019; AgRg no AREsp 139.545/SP, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, Dje de 13/03/2013).**

Com efeito, como bem salientou o Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, em decisão monocrática proferida no Resp nº 1.723.624,

“Bem se vê que o legislador [referindo-se ao PLS 564/2007, do qual se originou a Lei n. 11.694/2008] assim o fez para que, quando da atribuição de responsabilidade interna entre os seus órgãos (municipal, estadual ou nacional), ou mesmo quando da excussão das sentenças prolatadas contra a pessoa jurídica demandada, ou seja, contra o partido político, não fosse alcançado o patrimônio dos demais órgãos, pois remunerados mediante repartições do fundo partidário em conformidade com o que disposto nos estatutos.

**O partido político, detentor de personalidade jurídica, que se fez representar na forma dos seus estatutos, não poderia, assim, ao cumprir a decisão a condená-lo a pagar determinado serviço ou a indenizar determinado dano, avançar sobre valores das demais esferas partidárias, senão daquela esfera que teria praticado o ilícito contratual ou absoluto, nem o juízo, ao proceder à penhora, poderia bloquear valores próprios dos demais órgãos que compõem a pessoa jurídica.**

A conclusão do acórdão recorrido de que a responsabilidade de cada órgão partidário fora apenas reconhecida em 2008, entendo, não se sustenta, pois **desde o art. 28, § 3º, da Lei 9.096, vigente desde 1998, ela já era rechaçada em relação aos valores relativos ao fundo partidário.**

**Ao menos desde 1998, estava claro na lei que apenas o patrimônio vinculado ao diretório causador do dano ou que inadimplira com as suas obrigações é que deveria responder pelo ressarcimento ou adimplemento.**

Com a lei 11.694/08 apenas estampou-se o que já se



**poderia extrair do sistema, ou seja, que os fundos que a cada esfera pertence não poderiam responder pelos débitos das demais.”** (Resp nº 1.723.624, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, Dje 16/8/2021) – Grifei.

Verifica-se que todas essas normas são fundadas na mesma premissa: a de que os órgãos partidários dos diferentes níveis possuem liberdade e capacidade jurídicas para a prática de atos civis e, portanto, devem responder apenas pelas obrigações que individualmente assumirem, ou pelos danos causarem, **sem que isso resvale na esfera jurídica de outro diretório, de nível superior, ou mesmo no partido político enquanto unidade central dotada de personalidade.**

Vale consignar, por fim, que o Tribunal Superior Eleitoral, conferindo plena aplicabilidade à norma questionada nestes autos, **considera não haver responsabilidade solidária entre os órgãos partidários.** Confira:

“EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ELEITORAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. ART. 15-A DA LEI Nº 9.096/95. RESPONSABILIDADE POR DÍVIDAS E DANOS A TERCEIROS. SOLIDARIEDADE ENTRE OS ÓRGÃOS PARTIDÁRIOS MUNICIPAL, ESTADUAL OU NACIONAL. INEXISTENTE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Mesmo antes do início da vigência da Lei nº 11.694/2008 - que acrescentou o art. 15-A à Lei nº 9.096/95, dispositivo esse posteriormente alterado pela Lei nº 12.034/2009 -, não há solidariedade entre os órgãos partidários municipal, estadual ou nacional e, portanto, cada esfera da agremiação responderá, exclusivamente, por seus atos, inclusive eventuais dívidas e lesões a terceiros. Precedentes desta Corte e do STJ.

2. Agravo regimental desprovido.” (Recurso Especial Eleitoral nº 3921976, Rel. Min. **Laurita Vaz**, DJE de 12/05/2014)

No voto condutor do referido acórdão, esclarece a eminente Relatora, *in verbis*:

“Como se vê, o entendimento adotado pelo Tribunal de origem está em perfeita consonância com a jurisprudência desta Corte Especializada e a do Superior Tribunal de Justiça, fixadas no sentido de que, mesmo antes do início da vigência da Lei nº 11.694/2008 – que acrescentou o art. 15-A à Lei nº 9.096/95, dispositivo esse posteriormente alterado pela Lei nº 12.034/2009 -, não há solidariedade entre os órgãos partidários municipais, estaduais ou nacional e, portanto, cada esfera da agremiação responderá exclusivamente, por seus atos, inclusive eventuais dívidas e lesões a terceiros.

Nesse sentido:

‘AGRAVO REGIMENTAL, AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. OFENSA A DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ANÁLISE EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. INVIABILIDADE. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULA 211 -STJ. DIRETÓRIOS PARTIDÁRIOS MUNICIPAL, ESTADUAL E NACIONAL. DÉBITOS. DISCIPLINA DA LEI 11.694/2008. INEXISTÊNCIA DE SOLIDARIEDADE. NÃO PROVIMENTO.

[...]

**3. Desde antes da disciplina imposta pela Lei 11.694/2008, não existia solidariedade entre as esferas partidárias municipal, estadual e nacional quanto às dívidas individualmente constituídas.**

4. Agravo regimental a que se nega provimento.’ (STJ: AgRg no AREsp 139.545/SP, ReI, Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, Quarta Turma, DJE 13.3.2013; sem grifos no original)

‘AGRAVO REGIMENTAL - MEDIDA CAUTELAR - RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE DIRETÓRIO MUNICIPAL DE PARTIDO POLÍTICO POR SEUS ATOS OU POR EVENTUAL LESÃO A TERCEIROS -

*FUMUS BONI IURIS* - RECONHECIMENTO - INTERPRETAÇÃO POSSÍVEL ANTES MESMO DA ENTRADA EM VIGOR DA LEI N. 11.69412008 - OCORRÊNCIA - AUSÊNCIA DE LEI, NO MOMENTO DOS FATOS, QUE PRECONIZASSE A RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA ENTRE OS DIRETÓRIOS, DAS DIFERENTES ESFERAS, DO PARTIDO POLÍTICO - RECURSO IMPROVIDO.' (STJ: AgRg na MC 16.591/SP, Rei. Ministro MASSAMI UYEDA, Terceira Turma, DJE 21.10.2010; sem grifos no original)

'REPRESENTAÇÃO. MÉRITO. INEXISTÊNCIA DE PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA. IMPROCEDÊNCIA.

1. Preliminar de ilegitimidade passiva: conforme se depreende da leitura do art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97, a **aplicação de sanção por propaganda eleitoral extemporânea é dirigida ao responsável pela sua divulgação** e, em alguns casos, ao seu beneficiário.

2. No caso concreto, tratou-se de propaganda partidária de âmbito estadual, de responsabilidade do Diretório Regional do PSDB. Dessa forma, **considero ilegítima a participação do Diretório Nacional do Partido, uma vez que não há nos autos elemento que permita identificar sua responsabilidade na divulgação da propaganda questionada, impossibilitando, por conseguinte, a imposição de multa ao ente nacional** caso seja procedente o pedido. Excluo da lide o segundo representado (PSDB Nacional).

[...]

6. Representação julgada improcedente em relação a Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho.' (TSE: RO 1.225/DF, Rei. Ministro JOSÉ AUGUSTO DELGADO, DJ 25.5.2007)" - Original sem grifos.

Essa regra só é excepcionada, pelo próprio Tribunal Superior

## ADC 31 / DF

Eleitoral, na hipótese de despesas dos diretórios inferiores consideradas essenciais. Confira:

“PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PARTIDO POLÍTICO. DEMOCRATAS (DEM) - DIRETÓRIO NACIONAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013. IRREGULARIDADES QUE TOTALIZAM R\$ 1.304.484,60, EQUIVALENTE A 7,2% DO VALOR RECEBIDO DO FUNDO PARTIDÁRIO. REITERAÇÃO NO DESCUMPRIMENTO DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO À PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. FALHA GRAVE. DESAPROVAÇÃO. IMPOSIÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DAS QUANTIAS RECEBIDAS DO FUNDO PARTIDÁRIO E IRREGULARMENTE APLICADAS. SANÇÕES DE ACRÉSCIMO DE 2,5% NO GASTO COM O INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA POLÍTICA E DE SUSPENSÃO DA COTA DO FUNDO PARTIDÁRIO POR 1 MÊS, DIVIDIDO EM QUATRO PARCELAS. SANÇÃO MÍNIMA. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. PRECEDENTES. 1. Pagamento de juros e multa com recursos do Fundo Partidário. O pagamento de juros e multas, devido em decorrência do inadimplemento de obrigações, não se subsume ao comando normativo contido no art. 44, I, da Lei nº 9.096/1995, razão pela qual não podem ser pagos com os recursos do Fundo Partidário, nos termos da jurisprudência desta Corte. Precedentes. 2. **Despesas contabilizadas pelo Diretório Nacional de gastos realizados pelos diretórios regionais. O diretório nacional pode assumir e contabilizar despesas dos diretórios estaduais que estão impedidos de receber recursos do Fundo Partidário, desde que sejam consideradas essenciais, como luz, água, telefone, aluguel e correios, além de despesas com pessoal e encargos sociais, conforme previsto na Res.-TSE nº 22.239/2006. (Cta nº 1.235, julgada em 8.6.2006, rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 20.6.2008) (Cta nº 338-14/DF, rel. Min. João Otávio de Noronha, julgada**

em 24.4.2014, DJe de 29.5.2014). No caso, foram pagas despesas como produção de vídeo e serviços contábeis e jurídicos, (estes dois últimos, sem especificação), que não podem ser enquadrados como essenciais à manutenção da grei partidária. **Admitir o pagamento de qualquer despesa torna inócua a norma que prevê a sanção de suspensão de repasse do Fundo Partidário.** 3. Não comprovação da efetiva prestação de serviços e/ou não apresentação de documentos fiscais. (...). (TSE. Prestação de Contas nº 29288, Acórdão, **Relator(a) Min. Og Fernandes**, publicado no DJE de 08/05/2019, Página 16-18)“

Por tudo quanto foi exposto até aqui, **concluo que inexistente qualquer incompatibilidade entre a regra de responsabilidade do art. 15-A, caput, da Lei nº 9.096/95 e o texto constitucional em vigor.**

Vale dizer, a regra em questão não ofende o caráter nacional dos partidos políticos, exigência essa constante do art. 17, inciso I, da CF/88, estando fundada, por decorrência lógica, no princípio da autonomia político-partidária (art. 17, § 1º). Trata-se, portanto, conforme se demonstrou, de **opção razoável e proporcional do legislador ordinário**, porquanto compatível com o regime de responsabilidade estabelecido desde 1988 (art. 28, § 3º, da Lei nº 9.096/95), **motivo pelo qual lhe é devida deferência judicial em respeito ao princípio da separação de poderes.**

Com efeito,

“a revisão judicial de normas editadas pelo legislador requer uma postura de autocontenção em respeito tanto à investidura popular que caracteriza o Poder Legislativo quanto à complexidade técnica inerente aos temas a que o Poder Judiciário é chamado a analisar pela ótica da estrita validade jurídica” (ADI 4.923, Rel. Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, Dje 5/4/18)

No mesmo sentido, transcrevo:

## ADC 31 / DF

“a autocontenção judicial requer o respeito à escolha democrática do legislador, à múngua de razões teóricas ou elementos empíricos que tornem inadmissível a sua opção (..) em homenagem à presunção de constitucionalidade das leis” (ADI 5.794, Rel. Min. **Edson Fachin**, Redator p/ acórdão Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, Dje 23/4/19)

Ante o exposto, **julgo procedente o pedido formulado** na petição inicial para **declarar a plena validade constitucional do art. 15-A, caput, da Lei nº 9.096/95**, com redação dada pela Lei nº 12.034/2009.

É como voto.

Revisado