

05/12/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.032 DISTRITO FEDERAL**

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

**RELATÓRIO**

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

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

Eis o teor dos atos normativos impugnados:

Res./TSE 23.432/2014

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

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

Res./TSE 23.546/2017

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

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

Res./TSE 23.571/2018

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

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

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

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

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

## ADI 6032 / DF

ser criada por regulamento.

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

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

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

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

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

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

## ADI 6032 / DF

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

Informa que a Resolução 21.841/2004 não previa a suspensão da anotação do órgão diretivo estadual ou municipal, ressalvando apenas a hipótese de ausência das contas pelo diretório nacional. O panorama normativo foi alterado a partir da Res-TSE 23.432/2014 (PA 158.156, Rel. Min. Henrique Neves, Redator para acórdão Min. Dias Toffoli), após a Lei 12.034/2009 ter alterado a natureza do processo de prestação de contas de administrativa para jurisdicional. Sustenta que a responsabilidade dos partidos políticos e seus dirigentes pelas finanças, contabilidade e prestação de contas à Justiça Eleitoral tem base no art. 34, II, da Lei 9.096/1995.

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

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

Em 16.5.2019, deferi parcialmente a medida cautelar requerida, *ad referendum* do Plenário, para “conferir interpretação conforme à Constituição às normas do art. 47, caput e § 2º, da Res./TSE 23.432/2014; do art. 48, caput e § 2º, da Res./TSE 23.546/2017; e do art. 42, caput, da Res./TSE 23.571/2018, afastando qualquer interpretação que permita que a sanção de suspensão do registro ou anotação do órgão partidário regional ou municipal seja aplicada de forma automática, como consequência da decisão que julga as contas não prestadas, assegurando que tal penalidade somente pode ser aplicada após decisão, com trânsito em julgado, decorrente de procedimento específico de

**ADI 6032 / DF**

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

É o relatório.

Revisado

05/12/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.032 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

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

**Do cabimento da ação direta**

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

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

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

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

### **Do mérito**

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

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

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

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

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

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

B do RISTF.

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

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

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

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

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

Esse dever, portanto, foi regulamentado pela Lei dos Partidos Políticos, que estabelece a forma de prestação de contas, os requisitos formais, temporais e procedimentais, dispostos especialmente nos artigos 30 a 37-A da Lei 9.096/1995.

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

Posto isso, para o exame da presente ação, entendo necessário analisar, em especial, a redação original do art. 37 e suas alterações posteriores.

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

“Art. 37. A falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial, implica a suspensão de novas quotas do fundo partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei, cabíveis na espécie, **aplicado também o disposto no art. 28**”. (grifei)



## ADI 6032 / DF

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

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

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

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

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

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

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

§ 1º. A Justiça Eleitoral pode determinar diligências

necessárias à complementação de informações ou ao saneamento de irregularidades encontradas nas contas dos órgãos de direção partidária ou de candidatos.

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

## ADI 6032 / DF

contas julgadas não prestadas a suspensão dos recursos do fundo e a responsabilização dos responsáveis pela omissão:

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

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

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

(...)

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

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

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

Assim, a Advocacia-Geral da União manifestou-se, na ADI 5.362, pela perda de objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade. Destaco de sua manifestação o seguinte trecho:

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

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

(...)

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

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

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

prestação de contas, assim como a atribuição da condição de inadimplentes aos respectivos responsáveis”.

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

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

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

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

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

Portanto, a presente ação está prejudicada por perda

superveniente de objeto, conforme o entendimento firmado por esta Corte no julgamento da ADI 709/PR, rel. Min. Paulo Brossard (DJ 7.10.1992),(...).

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

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

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

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

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

### **Do dever de prestação de contas pelos Partidos Políticos**

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

Essa atribuição, conferida ao Tribunal Superior Eleitoral, é, na verdade, uma decorrência dos preceitos constitucionais que orientam a criação, funcionamento e extinção dos partidos políticos, conforme o art. 17 da Constituição.

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

## ADI 6032 / DF

prestação de contas dá transparência ao funcionamento do sistema eleitoral e permite a fiscalização das normas constitucionais e legais que orientam o jogo político democrático.

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

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

Justamente em razão da sua importância para o bom funcionamento

## ADI 6032 / DF

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

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

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

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

II – estar subordinado a entidade ou governo estrangeiros;

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

IV – que mantém organização militar.

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

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

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

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

E, ainda, a Lei 12.034, de 2009, acrescentou os §§ 4º, 5º e 6º, de modo



## ADI 6032 / DF

a melhor especificar as relações e consequências entre as contas do partido político no âmbito nacional, regional ou municipal:

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

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

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

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

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

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

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

## ADI 6032 / DF

prevê um procedimento específico para o cancelamento do registro, parece coerente que, para os órgãos regionais ou municipais, consequência análoga também seja precedida de processo específico, no qual se possibilite o contraditório e a ampla defesa.

Ou seja, as normas impugnadas, ao determinarem a suspensão do registro ou anotação do partido como consequência imediata do julgamento das contas, padecem de vício de inconstitucionalidade por violarem o *due process of law*. É necessário, portanto, que, após o julgamento das contas, seja aberto processo específico visando à suspensão do órgão partidário regional ou zonal como sanção em razão da não prestação de contas.

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

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

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

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

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

**medida cautelar em julgamento de mérito e julgar parcialmente procedente a ação**, para conferir interpretação conforme à Constituição às normas do art. 47, *caput* e § 2º, da Res./TSE 23.432/2014; do art. 48, *caput* e § 2º, da Res./TSE 23.546/2017; e do art. 42, *caput*, da Res./TSE 23.571/2018, **afastando qualquer interpretação que permita que a sanção de suspensão do registro ou anotação do órgão partidário regional ou municipal seja aplicada de forma automática**, como consequência da decisão que julga as contas não prestadas, assegurando que tal penalidade somente pode ser aplicada após decisão, com trânsito em julgado, decorrente de procedimento específico de suspensão de registro, nos termos do art. 28 da Lei 9.096/1995.

Revisado