

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.019.161 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
RECTE.(S) : PARTIDO VERDE - COMISSÃO PROVISÓRIA
ESTADUAL SÃO PAULO
ADV.(A/S) : RICARDO VITA PORTO
RECDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Trata-se de recurso extraordinário com agravo, interposto pela Comissão Provisória Estadual de São Paulo do Partido Verde (PV), contra acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, assim ementado:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PARTIDO. SUSPENSÃO REPASSE. COTAS. FUNDO PARTIDÁRIO. APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO VIGENTE À ÉPOCA. ACOLHIMENTO PARA PRESTAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS.

1. A matéria relativa à condenação imposta pelo § 3º do art. 37 da Lei nº 9.096/95, com a redação dada pela Lei nº 13.165/2015, não foi prequestionada na instância de origem, que estabeleceu ao partido a sanção aplicável conforme a legislação vigente à época.

2. Ainda que tal matéria estivesse prequestionada, esta Corte assentou, a título de *obiter dictum*, que as sanções aplicáveis às prestações de contas referentes aos exercícios anteriores a 2015 deveriam seguir a legislação vigente no momento da sua apresentação (AgR-REspe nº 65-48/RN, Rel. Ministro Henrique Neves, pendente de publicação).

3. Embargos de declaração acolhidos para prestar esclarecimentos, sem efeitos modificativos.”

Consta dos autos que o Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, em julgamento ocorrido em 3/7/2014, reprovou as contas apresentadas pelo Partido Verde, referentes ao exercício de 2009, impondo a suspensão do repasse das quotas do fundo partidário pelo

ARE 1019161 / SP

período de 2 meses, tendo em vista o montante de recurso arrecadado de forma irregular, qual seja, R\$ 187.991,73 (cento e oitenta e sete mil, novecentos e noventa e um reais e setenta e três centavos) (fls. 3.945 – 3.964).

Irresignada, a agremiação interpôs recurso especial eleitoral no Tribunal Superior Eleitoral, em 12/8/2014, requerendo a aprovação das contas e, em consequência, o fim da retenção das quotas do fundo partidário pelo período de 2 meses (fls. 3.991 – 4.001).

Ao analisar o apelo, em 26/11/2015, a Ministra Maria Thereza de Assis Moura negou-lhe seguimento, sob o fundamento de que para verificar a existência das irregularidades que levaram à rejeição das contas, seria necessário “a incursão no contexto fático-probatório dos autos, o que é vedado nesta instância por força dos Enunciados Sumulares 7 do STJ e 279 do STF (fls. 4.037 – 4.046).

O Partido Verde agravou ao Plenário do TSE, sustentando a revogação do art. 37 da Lei 9.096/1995 pela Lei 13.165, publicada em setembro de 2015. Para a agremiação, a inovação legislativa aboliu a retenção de quotas do fundo partidário como sanção à reprovação das contas partidárias, determinando apenas a devolução do valor arrecadado irregularmente acrescido de multa de até 20% (fls. 4.049 - 4.060).

O recurso de agravo interno foi negado, uma vez que “a inovação de tese recursal, em âmbito de agravo regimental, não se afigura admissível” (fl. 4.065).

Houve a oposição de embargos de declaração, que foram acolhidos para prestar esclarecimentos, sem efeitos modificativos. Neste julgamento, a Corte Eleitoral elucidou que, além de a matéria relativa a pretendida retroatividade da Lei 13.165/2015 não ter sido prequestionada

ARE 1019161 / SP

na instância de origem, “as sanções aplicáveis às prestações de contas referentes aos exercícios anteriores a 2015 deveriam seguir a legislação vigente no momento da sua apresentação” (fl. 4.092).

Contra tal decisão, o PV manejou recurso extraordinário, cujo envio ao Supremo Tribunal Federal foi inadmitido pela Presidência da Corte Eleitoral, sob o fundamento de que inexistia violação ao texto constitucional.

No presente recurso extraordinário com agravo, a agremiação pede que seja reconhecida a inadequação da sanção imposta.

É o relatório. Decido.

Bem examinados os autos, verifico que o recurso não merece prosperar.

Na seara eleitoral, existem duas situações bastante distintas em relação à arrecadação de recursos e as devidas prestações de contas.

A Lei 9.096/1995 trata dos partidos políticos e, em seus arts. 30 ao 37-A, dispõe sobre a arrecadação e a prestação de contas anual; são as chamadas contas partidárias e sua rejeição implica na devolução dos valores arrecadados ou gastos de forma irregular.

Já a Lei 9.504/1997 disciplina a arrecadação, aplicação e a prestação de contas dos valores doados durante o período de campanha eleitoral, conhecida como contas de campanha.

A rejeição dessas, com a comprovação da captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, implica na negativa de expedição de diploma ao candidato ou a sua cassação, se já houver sido diplomado. Note-se que a lei fala em negar a expedição ou cassar o diploma e não o

ARE 1019161 / SP

registro de candidatura. Essa distinção é importante, pois o registro é um processo individualizado, no qual, por exemplo, o indeferimento do registro de candidato a cargo do Executivo não prejudica a integridade do registro de seu vice. Já o processo de prestação de contas leva à cassação do diploma e, nessa hipótese, não há concessão do diploma ao candidato ao cargo de vice, se o diploma do titular foi negado ou, posteriormente, cassado.

Porém, o presente caso versa sobre a primeira hipótese - prestação de contas partidárias, regulamentada pela Lei 9.096/1995. Em que pese a norma permitir a arrecadação por meio de doações de pessoas físicas, é a distribuição do Fundo Partidário, proveniente de recursos públicos, que representa quase a totalidade das receitas recebidas pelas agremiações.

No ano de 2016, o TSE distribuiu R\$ 819.131.460,00 (oitocentos e dezenove milhões, cento e trinta e um mil e quatrocentos e sessenta reais) às 35 legendas, por meio do Fundo Partidário. Este montante é de origem pública, sendo distribuído de forma proporcional ao total de votos conquistados pela agremiação na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

A destinação deste dinheiro não se dá de forma indiscriminada. Ele sai dos cofres públicos, é originário dos impostos pagos pelos cidadãos brasileiros e deveria retornar em benefício do povo brasileiro, como fomento à democracia e aperfeiçoamento da política, entendida aqui na concepção do vocábulo: ciência da governança de um Estado ou Nação, ou seja, a arte de gerir aquilo que é público.

Nesse sentido, a Lei 9.096/1995 limita o percentual que pode ser utilizado para o pagamento de pessoal e determina que as receitas sejam aplicadas em: (i) propaganda doutrinária e política; (ii) alistamento e campanhas eleitorais; (iii) criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política; (iv) criação e

ARE 1019161 / SP

manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres e; (v) pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política.

Ou seja, o contribuinte financia os partidos políticos, mas os partidos obrigam-se, legalmente, a retribuir com o desenvolvimento da democracia. E uma dessas obrigações é inerente à relação financiador (povo) e financiado (partidos), que é a correta e regular prestação de contas partidárias.

Quando uma legenda não cumpre as obrigações legais, cujo destinatário é o povo brasileiro, há rompimento da isonomia entre as agremiações, gerando vantagem ilícita em relação aos demais partidos, podendo até mesmo acarretar instabilidade democrática, se resultar em abuso de poder econômico ou político.

Essa é a razão pela qual as irregularidades apuradas em processo de prestação de contas partidárias devem ser sancionadas com o máximo rigor.

A tese de que a retenção de quotas mensais do fundo partidário configuravam uma reprimenda desproporcional às legendas já era, há algum tempo, sustentada e foi concretizada com a edição da Lei 13.105/2015, que limitou a penalidade à devolução do valor irregular com a aplicação de multa de até 20%.

Observo, em *obter dictum*, que o novo dispositivo mais parece com empréstimo do que sanção. Sem contar o fato de que, se não for descoberta, a irregularidade será “sanada” com o transcurso do tempo. Parece-me incentivo à malversação dos recursos provenientes do Fundo Partidário do que aperfeiçoamento da legislação eleitoral para o desenvolvimento da democracia e do pluralismo político.

ARE 1019161 / SP

De qualquer sorte, tais considerações são suficientes para demonstrar que a matéria envolve o exame de normas infraconstitucionais.

A questão constitucional posta à baila gira em torno da retroatividade da nova sanção legal a ser aplicada em casos de contas partidárias rejeitadas.

O recorrente apoia-se em conceitos inerentes ao Direito Penal, pretendendo, por analogia, o reconhecimento da *abolitio poena*, a ser aplicada no julgamento das contas partidárias. É certo que somente com o advento da Lei 12.034/2009, o processo de prestação de contas passou a ter cunho jurisdicional, sendo anteriormente considerado de natureza administrativa.

Entretanto, o caráter jurisdicional do julgamento da prestação de contas não atrai, por si só, princípios específicos do Direito Penal para a aplicação das sanções.

O processo de análise de contas partidárias está contido no conjunto da jurisdição cível, na qual impera o princípio do *tempus regit actum*. Ou seja, na análise de um fato determinado, deve ser aplicada a lei vigente à sua época. Tal princípio também rege a aplicação de normas no direito civil, tributário e previdenciário, conforme a jurisprudência dominante deste Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSTO PELO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS), COM FUNDAMENTO NO ART. 102, III, “A”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, EM FACE DE ACÓRDÃO DE TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO: PENSÃO POR MORTE (LEI Nº 9.032, DE 28 DE ABRIL DE 1995).

[...]

8. Levantamento da jurisprudência do STF quanto à aplicação da lei previdenciária no tempo. Consagração da aplicação do princípio *tempus regit actum* quanto ao momento de referência para a concessão de benefícios nas relações previdenciárias. Precedentes citados: RE no 258.570/RS, 1ª Turma, unânime, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 19.4.2002; RE (AgR) no 269.407/RS, 2ª Turma, unânime, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 2.8.2002; RE (AgR) no 310.159/RS, 2ª Turma, unânime, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 6.8.2004; e MS no 24.958/DF, Pleno, unânime, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 1º.4.2005 “(RE 415.454/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes).

“DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IPTU. PROGRESSIVIDADE DE ALÍQUOTAS. PERÍODO ANTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000. COBRANÇA COM BASE NA ALÍQUOTA MÍNIMA. LEGISLAÇÃO VIGENTE À ÉPOCA DO FATO GERADOR. 1. O Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência da repercussão geral da questão constitucional suscitada no RE 602.347 (Tema 226), Rel. Min. Edson Fachin, e fixou entendimento no sentido de que é constitucional a cobrança de IPTU com base na alíquota mínima prevista na lei municipal, referente a período anterior à Emenda Constitucional nº 29/2000, mesmo que a progressividade das alíquotas tenha sido declarada inconstitucional. 2. Dessa forma, a tese fixada em sede de repercussão geral concluiu pela exigibilidade do IPTU – calculado com base na alíquota mínima, segundo a destinação do imóvel – em conformidade com a legislação municipal vigente à época do fato gerador. 3. Inaplicável o art. 85, §11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios para a parte agravante. 4. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, §4º, do CPC/2015” (RE 550.910-AgR/RS, Rel. Min. Roberto Barroso).

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. IMPOSTO TERRITORIAL PREDIAL URBANO - IPTU. PROGRESSIVIDADE DAS ALÍQUOTAS. INCONSTITUCIONALIDADE. EXIGIBILIDADE DO TRIBUTO. FATO GERADOR OCORRIDO EM PERÍODO ANTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL 29/2000. ALÍQUOTA MÍNIMA. MENOR GRAVOSIDADE AO CONTRIBUINTE. PROPORCIONALIDADE DO CRITÉRIO QUANTITATIVO DA REGRA-MATRIZ DE INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA.

1. Tese de repercussão geral fixada: ‘Declarada inconstitucional a progressividade de alíquota tributária do Imposto Predial Territorial Urbano no que se refere à fato gerador ocorrido em período anterior ao advento da EC 29/2000, é devido o tributo calculado pela alíquota mínima correspondente, de acordo com a destinação do imóvel e a legislação municipal de instituição do tributo em vigor à época’.

2. O Supremo Tribunal Federal possui entendimento sumulado no sentido de que “É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.” Súmula 668 do STF. Precedente: AI-QO-RG 712.743, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 8.5.2009.

3. É constitucional a cobrança de IPTU, referente a período anterior à Emenda Constitucional 29/2000, mesmo que a progressividade das alíquotas tenha sido declarada inconstitucional, em sede de representação de inconstitucionalidade em Tribunal de Justiça local. Função da alíquota na norma tributária. Teoria da divisibilidade das leis. Inconstitucionalidade parcial.

4. O IPTU é exigível com base na alíquota mínima prevista na lei municipal, de modo que o critério quantitativo da regra matriz de incidência tributária seja proporcional e o menos gravoso possível ao contribuinte. Precedentes.

ARE 1019161 / SP

5. Recurso extraordinário provido” (RE 602.347/MG, Rel. Min. Edson Fachin).

Verifica-se, portanto, que a retroatividade da norma mais benéfica em favor do réu é um princípio exclusivo do Direito Penal, onde está em jogo a liberdade da pessoa, admitindo, até mesmo, o ajuizamento de revisão criminal após o trânsito em julgado da sentença condenatória, há qualquer tempo.

Ademais, verifica-se que a questão há de ser interpretada com base na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942), sendo esta a norma que trata da aplicação e da vigência das leis, uma vez que não há violação frontal e direta a nenhum princípio constitucional, muito menos o princípio da não retroatividade da lei penal (art. 5º, XL), apontado pelo recorrente.

Assim, firmar entendimento diverso implicaria em revisão da interpretação conferida àquela legislação pelo TSE. Eventual violação ao texto constitucional, que no presente caso entendo inexistente, se daria de forma meramente reflexa, circunstância que torna inviável o recurso extraordinário.

Isso posto, nego seguimento ao recurso (art. 21, § 1º, do RISTF).

Brasília, 23 de fevereiro de 2017.

Ministro Ricardo Lewandowski

Relator