

VOTO-VISTA**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Vogal):**

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro PSB, “que tem por objeto o inconstitucional ato de afastamento do Governador do Estado de Alagoas, em pleno segundo turno das eleições, perpetrado por decisão do Superior Tribunal de Justiça” (e-doc. 1).

O arguente noticia que “o Superior Tribunal de Justiça determinou o afastamento do Governador do Estado de Alagoas, Paulo Dantas, em plena campanha eleitoral para o segundo turno estadual.

O pedido de afastamento ocorreu em investigação que já dura mais de um ano e após a substituição, bastante controversa, do comando da Polícia Federal em Alagoas. Paulo Dantas disputa o segundo turno das eleições contra o candidato Rodrigo Cunha, apoiado pelo Presidente da República Jair Bolsonaro. A adoção de medida cautelar no segundo turno contra UM DOS DOIS CONCORRENTES instrumentaliza-se, por óbvio, como benefício automático ao candidato adversário, em explícita intervenção do sistema de justiça nos rumos do processo eleitoral.

O afastamento do Governador Paulo Dantas vem sendo massivamente utilizado pela campanha de Rodrigo Cunha, que conseguiu reduzir a diferença nas pesquisas de intenção de voto, conforme noticiado com enorme preocupação pela imprensa” (fl. 5, e-doc. 1).

Sustenta que “a imposição de medida cautelar de afastamento tomada às vésperas das eleições em desfavor de candidato que busca sua recondução deve ser igualmente reconhecida como inconstitucional, uma vez que viola de forma irreparável a garantia de liberdade do sufrágio, tanto do ponto de vista do candidato como da formação da consciência do eleitor” (fl. 14, e-doc. 1).

Requer “o deferimento da medida cautelar ora pleiteada, inaudita altera pars, a fim de que sejam suspensos os efeitos da medida cautelar de afastamento aplicada ao Governador de Alagoas, candidato à reeleição, determinando-se a sua imediata recondução ao cargo” (fl. 28, e-doc. 1).

Pede “seja julgada procedente a presente arguição, ratificando a liminar eventualmente concedida e — em observância aos princípios da soberania popular, do processo democrático e da liberdade de sufrágio ativa e passiva (arts.

1º, § único, e 14, caput, da Constituição) e da separação dos poderes (art. 2º da Constituição) — fixando-se as seguintes teses constitucionais:

(i) É vedada a imposição de medida cautelar de afastamento do cargo a chefe do Executivo que busque a reeleição no período compreendido entre os 15 (quinze) dias anteriores ao pleito e as 48 (quarenta e oito) horas posteriores, incluído todo o período de eventual segundo turno das eleições, salvo as exceções previstas no art. 236 do Código Eleitoral.

(ii) O sistema de justiça, em especial as autoridades do processo penal, vinculam-se ao dever de proteção à higidez do processo eleitoral, sendo obrigatória a apresentação de fundamentação específica para a tomada de medidas cautelares exatamente durante o período eleitoral, em cotejo com os irreparáveis impactos eleitorais que tais atos são aptos a gerar” (fl. 29, e-doc. 1).

2. Em 24.10.2022, o Ministro Relator, Gilmar Mendes, deferiu a Medida Liminar para “em interpretação conforme à Constituição dos arts. 282 e 319, VI, do CPP, c/c art. 236, §1º, do Código Eleitoral, à luz do arts. 1º, 5º e 14º da CF/88:

a) assentar que a imunidade eleitoral prevista no § 1º do art. 236 do Código Eleitoral compreende proibição da adoção de medidas cautelares em desfavor de candidato a cargo do Poder Executivo, desde os 15 (quinze) dias que antecedem o primeiro turno até as 48 horas seguintes ao término de eventual segundo turno eleitoral;

b) que a referida imunidade eleitoral também se aplica aos demais postulantes a cargos eleitorais majoritários;

c) por conseguinte, determinar a revogação da medida cautelar de afastamento do mandato estabelecida pelo STJ no MISOC n. 209/DF (2022/0245591-9) em relação ao Governador do Estado de Alagoas, até ulterior deliberação deste Tribunal” (e-doc. 9).

Essa decisão foi referendada pelo Plenário deste Supremo Tribunal nos termos da seguinte ementa:

“Referendo na Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. Decisão proferida pela Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça no MISOC nº 209/DF (2022/0245591-9). 3. Determinação do afastamento cautelar de Paulo Suruagy do Amaral Dantas do exercício do cargo de Governador do Estado de Alagoas. 4. Controvérsia constitucional de elevada significação para o Estado Democrático de Direito. Cabimento. 5. Proibição de adoção de medidas cautelares (inclusive as diversas da

*prisão) em desfavor de candidato a cargo do Poder Executivo e demais cargos majoritários, desde os 15 (quinze) dias que antecedem o primeiro turno até as 48 horas seguintes ao término de eventual segundo turno eleitoral. 6. Preenchimento dos requisitos para a concessão do remédio cautelar vindicado. 7. Revogação da medida cautelar de afastamento do mandato estabelecida pelo STJ no MISOC n. 209/DF. 8. Medida cautelar referendada” (e-doc. 55).*

3. Em 27.9.2024, o arguente apresentou requerimento de tutela provisória incidental para *“determinar a imediata liberação dos recursos públicos do FEFC bloqueados nas contas do PSB do Estado de São Paulo nos autos do processo nº. 0028455-29.2024.8.26.0100”* (e-doc. 65).

Sustentou que *“as autoridades judiciais devem se abster de interferir ou embaraçar as diversas fases que compõem o processo eleitoral, sob pena de grave violação ao princípio democrático e à liberdade de sufrágio”* (e-doc. 65).

Em 30.9.2024, o Ministro Relator deferiu a tutela provisória incidental para *“estabelecer que, no curso das campanhas eleitorais, não se mostra possível a penhora de valores de partidos políticos oriundos do fundo partidário e do fundo especial de financiamento de campanha (FEFC)”*.

4. Essa decisão foi submetida a referendo do Plenário deste Supremo Tribunal, em sessão virtual iniciada em 11.10.2024.

Pedi vista dos autos para melhor analisar a matéria.

5. Na espécie, o arguente sustenta *“a importância da autocontenção dos órgãos que compõem o sistema de justiça em períodos eleitorais, a fim de se preservar a igualdade de condições entre os postulantes a cargos eletivos”* para defender que fosse determinada a liberação de valores bloqueados do Fundo Especial de Financiamento de Campanha pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

Argumenta-se que o bloqueio desses valores em período eleitoral ofende os princípios da igualdade e da liberdade de voto.

6. O financiamento público dos partidos políticos é para a realização de suas atividades, com a finalidade de promover suas ideias e

programas, bem como para o custeio de suas campanhas eleitorais.

Entretanto, a utilização dos recursos públicos pelos partidos políticos exige de seus dirigentes a observância dos princípios aplicáveis à Administração Pública nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição da República.

A transparência no dispêndio de recursos por partidos e candidatos, com a identificação da origem e do destino dos recursos utilizados, é essencial para que a sociedade conheça a real movimentação financeira dessas instituições. A adesão do cidadão a determinada candidatura ou partido político perpassa pelo apoio financeiro dado a essas pessoas jurídicas.

7. No inc. IX do art. 833 do Código de Processo Civil, se estabelece serem impenhoráveis *“os recursos públicos do fundo partidário recebidos por partido político, nos termos da lei”*.

Essa norma não impede os partidos políticos de serem responsabilizados e sancionados por eventual manejo irresponsável e ilegal dos recursos advindos do fundo partidário.

O inc. III do art. 17 da Constituição da República, por exemplo, determina ser dever dos partidos políticos a *“prestação de contas à Justiça Eleitoral”*, pelo que a caracterização de dano ao erário pode impor o dever de ressarcimento .

O dever de prestar contas a partidos políticos é norma cogente, cuja finalidade é evitar fraudes e abuso do poder econômico no processo eleitoral. Nesse sentido, este Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento pela eficácia plena do inc. III do art. 17 da Constituição da República. Confira-se, por exemplo:

“CONSTITUCIONAL E ELEITORAL.  
IMPRESCINDIBILIDADE DO ABSOLUTO RESPEITO AOS  
PRINCÍPIOS DE SUSTENTAÇÃO DO SISTEMA  
DEMOCRÁTICO DE REPRESENTAÇÃO POPULAR. ART. 28, §  
12, DA LEI FEDERAL 9.504/1997 (LEI DAS ELEIÇÕES).  
PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS DOAÇÕES DE PARTIDOS  
PARA CANDIDATOS. NECESSIDADE DE IDENTIFICAÇÃO

DOS PARTICULARES RESPONSÁVEIS PELA DOAÇÃO AO PARTIDO. EXIGÊNCIA REPUBLICANA DE TRANSPARÊNCIA.

1. O grande desafio da Democracia representativa é fortalecer os mecanismos de controle em relação aos diversos grupos de pressão, não autorizando o fortalecimento dos “atores invisíveis de poder”, que tenham condições econômicas de desequilibrar o resultado das eleições e da gestão governamental.

2. Os princípios democrático e republicano repelem a manutenção de expedientes ocultos no que concerne ao funcionamento da máquina estatal em suas mais diversas facetas. É essencial ao fortalecimento da Democracia que o seu financiamento seja feito em bases essencialmente republicanas e absolutamente transparentes. Prejudica-se o aprimoramento da Democracia brasileira quando um dos aspectos do princípio democrático — a democracia representativa — se desenvolve em bases materiais encobertas por métodos obscuros de doação eleitoral.

3. Sem as informações necessárias, entre elas a identificação dos particulares que contribuíram originariamente para legendas e para candidatos, com a explicitação também destes, o processo de prestação de contas perde em efetividade, obstruindo o cumprimento, pela Justiça Eleitoral, da relevantíssima competência estabelecida no art. 17, III, da CF.

3. Ação Direta julgada procedente” (ADI 5394, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 18.2.2019).

A prestação de contas é ferramenta fundamental para coibir o uso indevido de recursos durante a eleição.

8. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, então pacífica quanto à impenhorabilidade do Fundo Partidário, passou a reconhecer a possibilidade de renúncia à impenhorabilidade do fundo partidário por dívidas realizadas pela agremiação para a consecução de suas próprias atividades. Nesse sentido, por exemplo:

“RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE COBRANÇA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO CONHECIMENTO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DE RESOLUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SERVIÇOS DE PROPAGANDA ELEITORAL. ACORDO. RENÚNCIA À IMPENHORABILIDADE. POSSIBILIDADE. DÍVIDA QUE SE ENQUADRA NO ART. 44, II, DA LEI 9.096/95.

1. *Recurso especial interposto em 9/5/2022 e concluso ao gabinete em 16/3/2023.*
2. *O propósito recursal consiste em definir se há negativa de prestação jurisdicional e se o partido político pode renunciar à proteção legal de impenhorabilidade dos recursos do fundo partidário.*
3. *Não se pode conhecer da apontada violação do art. 1.022 do CPC, pois as alegações que a fundamentam são genéricas, motivo pelo qual incide, por analogia, a Súmula 284/STF.*
4. *A interposição de recurso especial não é cabível quando ocorre violação de ato normativo que não se enquadre no conceito de lei federal (art. 105, III, "a", da CF/88).*
5. *Os recursos do fundo partidário têm natureza pública, razão pela qual são impenhoráveis (art. 833, XI, do CPC). Ademais, eles somente podem ser destinados aos fins consagrados no art. 44 da Lei nº 9.096/95. Ou seja, trata-se de verbas com vinculação específica.*
6. *A natureza pública dos recursos do fundo partidário não os torna indisponíveis, já que os partidos podem dispor dessas verbas em consonância com o disposto na lei. Assim, o partido político pode renunciar à proteção da impenhorabilidade dos recursos do fundo partidário, desde que o faça para viabilizar o pagamento de dívida contraída para os fins previstos no art. 44 da Lei nº 9.096/95.*
7. *No particular, no curso da ação de cobrança, as partes celebraram acordo, no qual o partido recorrente renunciou à impenhorabilidade dos recursos do fundo partidário na hipótese de descumprimento da avença. Considerando que a dívida se enquadra no disposto no art. 44, II, da Lei nº 9.096/95 ("propaganda doutrinária e política"), a renúncia é válida.*
8. *Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido" (STJ, 3ª T., REsp n. 2101596/RJ, Relatora a Ministro Nancy Andrighi, DJe 14.3.2024)*

A impenhorabilidade absoluta do Fundo Partidário acrescido ao patrimônio da agremiação não é mais reconhecida por aquele Tribunal Superior. O *caput* do art. 649 da Lei n. 5.869/1973 previa, expressamente, a impenhorabilidade.

Entretanto, o advérbio, de forma proposital, foi extraído pelo legislador do art. 833 da Lei 13.105/2015. Assim, para o Superior Tribunal de Justiça, "*o novo Código de Processo Civil, em seu art. 833, deu à matéria da impenhorabilidade tratamento um tanto diferente em relação ao Código anterior, no art. 649. O que antes era tido como 'absolutamente impenhorável', no novo*

*regramento passa a ser 'impenhorável'. Portanto, já não se pode falar em absoluta impenhorabilidade, mas sim em relativa" (STJ, 3ª Turma, AgInt-REsp n. 1824882/DF, Relator o Ministro Raul Araújo, DJe 19.12.2019).*

No caso, os partidos políticos que não ultrapassaram a cláusula de barreira instituída pela Emenda Constitucional n. 97/2017 enfrentam dificuldades para o cumprimento das obrigações estabelecidas em julgados de prestações de contas. Essas agremiações não recebem recursos do fundo partidário, tendo como principal fonte de financiamento o FEFC.

9. O Tribunal Superior Eleitoral também admite exceção à regra da impenhorabilidade dos valores do fundo partidário, especialmente quando caracterizado desvio da função inerente a esses recursos. Nesse sentido, por exemplo:

*"PRESTAÇÃO DE CONTAS. DIRETÓRIO ESTADUAL. ELEIÇÕES 2018. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. RECURSOS ORIUNDOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. IMPENHORABILIDADE. RELATIVIZAÇÃO. DESPROVIMENTO.*

*1. As normas jurídicas devem ser interpretadas de forma sistêmica, lógica e com prestígio ao sentido maior de toda a organização do sistema de justiça, qual seja, uma prestação que seja efetiva e viabilizada em tempo razoável. Inteligência do art. 5º, LXXVIII e art. 4º do Código de Processo Civil.*

*2. A execução se faz no interesse do credor, devendo ser operacionalizada da forma menos gravosa ao devedor quando por mais de um modo se evidenciar que o débito pode ser satisfeito, jamais podendo ser confundido com inexistente direito do executado de tornar a via satisfativa um calvário moroso e inefetivo. Inteligência dos arts. 797 e 805 do Código de Processo Civil.*

*3. O Código de Processo Civil em vigor, ao tratar das impenhorabilidades, não reproduziu no caput do art. 833 o que dispunha o revogado art. 649, excluindo o advérbio de negação de tom peremptório 'absolutamente'. Certo que a Lei não contém termos inúteis, inexorável concluir que a atual sistemática relativiza as impenhorabilidades elencadas nos incisos que a ele se subordinam, entre as quais a do Fundo Partidário, certo que nenhum direito ou restrição tem caráter absoluto.*

*4. O fundo partidário não é intocável para a legislação eleitoral, como se infere dos artigos 37, § 3º e 37-A, da Lei nº 9.096/95 e art.*

60, III, a, item I da Res. TSE n. 23.546/17. Também não o é para a legislação processual civil, que regula, à míngua de norma processual eleitoral específica, os feitos executivos eleitorais.

5. A melhor inteligência do art. 833, XI, do Código de Processo Civil, portanto, é no sentido de que a impenhorabilidade do fundo partidário é a regra, mas excepcionalmente admite-se a constrição, ainda que se constitua verba de natureza pública e essencial aos partidos políticos, pois embora a execução deva ser conduzida da forma menos gravosa ao devedor, deve ser compatibilizada com a utilidade em relação ao credor e a efetividade do processo. 6. A natureza pública do Fundo Partidário motiva a regra da impenhorabilidade prevista no art. 833, XI, do CPC, mas não impede em casos excepcionais, notadamente quando os valores em execução decorrem exatamente do reconhecimento pela Justiça Eleitoral de que tais recursos foram malversados e, exatamente por isso, devem ser ressarcidos ao Erário. Inteligência diversa poderia levar a dupla implicação negativa: a) o erário é vitimado na malversação dos recursos repassados para exercício específico da atividade partidária e; b) é vitimado – quando reconhecida a necessidade de sua recomposição exatamente pela malversação – pela blindagem decorrente da consideração de que eventuais valores remanescentes são absolutamente intocáveis.

7. No caso em apreço, na forma delineada pelo quadro fático assentado no acórdão regional, não se observa violação da norma constante do art. 833, XI, do CPC, tampouco do princípio da menor onerosidade, seja pela modicidade dos valores, seja pela ausência de demonstração de que tal constrição efetivamente impacta a subsistência do Diretório partidário de forma intensa, seja sobretudo porque não se preocupou o executado, ora recorrente, em indicar como pretende pagar o que deve (ID 30382938).

8. Recurso especial desprovido” (REspE 0602726-21, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 19.3.2022).

10. Esse entendimento, por óbvio, também se aplica ao fundo especial de financiamento de campanha.

Ao reconhecer a constitucionalidade do fundo especial de financiamento de campanha, este Supremo Tribunal assentou que “o (...) FEFC, a teor do art. 16-C, caput, da Lei 9.504/1997, incluído pela Lei 13.487/2017, consubstancia um fundo constituído apenas em anos eleitorais, para o qual é destinado parcela do orçamento da União Federal, com objetivo, exclusivo, de financiar, com recursos públicos, as campanhas eleitorais.



(...) *Inexiste, na Constituição da República, qualquer norma que estabeleça a exclusividade do Fundo Partidário e impeça a criação de novos fundos destinados ao financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais, tampouco há norma impondo que essa temática somente poderia ser veiculada por meio de emenda à constituição*” (ADI 5.795-MC, Relatora a Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 29.8.2022).

O Tribunal Superior Eleitoral tem assentado que *“a ausência de comprovação da utilização dos recursos do Fundo Partidário ou do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), bem como sua utilização indevida implica a obrigatoriedade da devolução dos valores ao erário”* (AgR - REspe n. 0606992-27/SP, Relator o Ministro Floriano de Azevedo Marques, DJe 2.9.2024).

Nesse sentido, as obrigações inerentes ao manejo dos recursos do fundo partidário também se aplicam ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

**11.** Embora sejam penhoráveis os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, quando verificada a exceção à regra da impenhorabilidade, a penhora desses recursos deve se dar em momento que não seja durante o período eleitoral, por ofensa ao direito à igualdade e à paridade de armas.

O § 9º do art. 37 da Lei 9.096/1995, por exemplo, mitiga a suspensão da aplicação de sanções durante o segundo semestre do ano eleitoral:

*“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).*

*§ 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”.*

O legislador determinou obrigação de não fazer do Estado, ou seja, a Justiça Eleitoral não poderá efetuar descontos no repasse das cotas do fundo durante o segundo semestre do ano em que realizadas as eleições.

Essa norma tem o objetivo de evitar a concorrência desleal e dar máxima efetividade ao direito a eleições seguras e imparciais.

12. Como assentado na ADI n. 5.795-MC, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha tem a finalidade específica de proporcionar financiamento de campanhas eleitorais. O bloqueio dos valores desse fundo durante o período eleitoral importaria em inconstitucional desequilíbrio entre candidatos, o que acarretaria ofensa à norma posta no art. 14 da Constituição da República.

13. Com essas considerações, **acompanho o Ministro Relator no sentido de que, durante o período eleitoral, não é possível a penhora de valores de partidos políticos advindos do fundo partidário e do fundo especial de financiamento de campanha (FEFC).**

É como voto.