



Informativo STF

Brasília, 14 a 18 de outubro de 2019 - Nº 956.

Este Informativo, elaborado com base em notas tomadas nas sessões de julgamento do Plenário e das Turmas, contém resumos de decisões proferidas pelo Tribunal. A fidelidade dos textos ao conteúdo efetivo dos julgados, embora seja uma das metas almejadas pelo trabalho, somente poderá ser aferida após a publicação do acórdão no Diário da Justiça Eletrônico. O periódico disponibiliza, também, links de áudios dos resumos produzidos.

Cadastre-se e receba, por e-mail, os Informativos STF.

 [download deste Informativo](#)

SUMÁRIO

Plenário

[Falta de prestação de contas e suspensão automática do registro ou anotação de órgão partidário - 2](#)

[Dívida do Beron: RAET e contratos firmados entre o Estado-membro e a União](#)

[Execução provisória da pena e trânsito em julgado](#)

Repercussão Geral

[Anulação de anistia e prazo decadencial – 2](#)

Inovações Legislativas

Outras Informações

PLENÁRIO

DIREITO CONSTITUCIONAL – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Falta de prestação de contas e suspensão automática do registro ou anotação de órgão partidário – 2 -



O Plenário retomou julgamento de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra dispositivos das Resoluções 23.432/2014, 23.546/2017 e 23.571/2018 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). As normas impugnadas, ao regulamentarem a Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), estabelecem a sanção de suspensão automática do registro ou anotação de órgão partidário estadual ou municipal por falta de prestação de contas ([Informativo 954](#)).

O ministro Alexandre de Moraes, em voto-vista, acompanhou o voto proferido pelo relator no sentido de converter o julgamento do referendo da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito e julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta. Deu interpretação conforme a Constituição aos dispositivos impugnados, no sentido de afirmar a necessidade de instauração de procedimento próprio para aplicação, pela Justiça Eleitoral, da sanção de suspensão, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Considerou não haver dúvidas de que o dever de prestação de contas pelos partidos políticos, que tem expresso assento no inciso III do art. 17 da Constituição Federal (CF) (1), constitui aspecto relevante, sensível e essencial para a higidez do regime democrático e representativo.

A Constituição regulamentou a forma de atuação da democracia representativa por meio dos partidos políticos, que são instrumentos absolutamente necessários para a preservação do estado democrático de direito. Por isso, o fortalecimento dos partidos políticos é o fortalecimento da democracia. Entretanto, esse fortalecimento passa pela fiscalização efetiva da prestação de contas, que brota da própria necessidade de se evitar o desvirtuamento do financiamento público das eleições no Brasil. Isso porque os partidos políticos e o sistema eleitoral são sustentados por dinheiro público (fundo partidário e fundo eleitoral). Portanto, a prestação de contas impede a invisibilidade e ausência de responsabilização política de determinados grupos de pressão, a partir da movimentação de dinheiro e de doações, o que poderia gerar uma quebra na igualdade das eleições, com a consequente corrosão dos pilares da democracia.

Após mencionar os limites do exercício das atribuições normativas do TSE para edição de resoluções, concluiu que, no caso, não há lacuna a ser preenchida, razão pela qual as resoluções impugnadas esbarram na própria legislação que disciplina a prestação de contas dos partidos políticos (Lei 9.096/1995), em ofensa ao princípio da reserva legal. Ou seja, não há omissão por parte do legislador constituído, o Congresso Nacional, o qual, ao longo dos anos, optou por atenuar, de forma legítima, as sanções previstas anteriormente em lei.

Ponderou, no entanto, não ser o caso de afastamento total da aplicação das sanções, tendo em conta a existência de outros dispositivos legais prevendo outro rito que estabelece essa possibilidade. Ou seja, poderão ser aplicadas, mas nos termos da lei.

O ministro Edson Fachin, em divergência, julgou improcedente o pedido.

Apontou, inicialmente, a relevante diferença entre as contas não aprovadas e as consideradas não prestadas.

Asseverou que, mesmo depois da Lei 13.175/2015, subsiste a sanção de suspensão do registro dos órgãos de direção partidários que tiverem suas contas não julgadas. Essa sanção decorre diretamente do dever de prestar contas estabelecido no inciso III do art. 17 da CF. O texto constitucional não limitou esse dever à forma da lei, razão pela qual se está diante de hipótese de eficácia direta e imediata da Constituição. Trata-se de preceito inerente à criação, e, portanto, à própria existência dos partidos políticos.

Segundo o ministro Fachin, a Constituição não apenas explicitou o dever de prestar contas, mas impôs que estas devam ser prestadas à Justiça Eleitoral, a quem compete, também, proceder ao registro de estatutos dos partidos políticos, ou seja, à sua criação.

A Justiça Eleitoral possui, segundo a teoria dos poderes implícitos, poder normativo, nos termos do art. 61 da Lei 9.096/1995 (2). No exercício desse poder, ela editou as resoluções ora impugnadas e densificou o preceito secundário, cuja racionalidade tem abrigo direta e imediatamente na Constituição.

É certo que, como toda sanção, a suspensão do registro ou da anotação, deve se submeter ao devido processo legal. Entretanto, o procedimento a que se refere o art. 28 da Lei 9.096/1995 (3) está vocacionado ao cancelamento, e não suspensão, do registro do partido.

O ministro Fachin considerou que o rito do processo para julgamento das contas não prestadas está previsto no art. 30 da Resolução 23.432/2014 do TSE, e é suficiente para atender ao devido processo legal e para garantir o contraditório e a ampla defesa.

Afirmou que, se o art. 37-A da Lei 9.096/1995 (4) previu outra sanção específica para o caso de não apresentação das contas, esta, no entanto, não afasta a sanção que promove a efetividade do dever constitucional de prestar contas, qual seja, a suspensão do registro ou a anotação do respectivo órgão partidário.

Por fim, registrou que a situação de descumprimento do dever de prestar contas não é irreversível, de modo que a retomada do pleno funcionamento dos órgãos partidários, como apenas haverá suspensão, depende da sua própria diligência, viabilizada pelo art. 59 da Resolução 23.546/2017.

Em seguida, o ministro Roberto Barroso pediu vista dos autos.

(1) CF: "Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: (...) III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;"

(2) Lei 9.096/1995: "Art. 61. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei."

(3) Lei 9.096/1995: "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: (...) III – não ter prestado, nos termos desta Lei, as devidas contas à Justiça Eleitoral;"

(4) Lei 9.096/1995: "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."

ADI 6032 MC-Ref/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 16.10.2019. (ADI-6032)

 [vídeo do julgamento](#)

 [áudio do julgamento](#)

DIREITO ADMINISTRATIVO – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Dívida do Beron: RAET e contratos firmados entre o Estado-membro e a União - [áudio do texto](#)

O Plenário iniciou julgamento conjunto de ações cíveis originárias, nas quais se discute se o Banco Central do Brasil possui responsabilidade por débitos atribuídos ao Estado de Rondônia, decorrentes dos resultados operacionais e demais obrigações assumidas pelo Banco do Estado de Rondônia (Beron) e a Rondônia Crédito Imobiliário (Rondonpoup), durante o período de vigência do Regime de Administração Especial Temporária (RAET), ocorrido entre fevereiro de 1995 e agosto de 1998.

Na ACO 1.119, proposta também em face da União, há debate, entre outras questões, sobre descontos no repasse da quota-parte do Fundo de Participação dos Estados para fins de amortização e de encargos de contratos firmados entre o então governador do aludido Estado-membro e a União. O ente federado autor sustenta que as contratações padecem de vícios de ilegalidade e de ilegitimidade. Ademais, aduz prevalecer a ineficácia de avença celebrada no tocante aos prejuízos financeiros acumulados pelo Beron/Rondonpoup durante o período em que as instituições estiveram sob RAET e haver recusa da União em discutir o saldo devedor na forma determinada em Resolução do Senado Federal.

Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso.

ACO 1119/RO, rel. Min. Edson Fachin, julgamento em 16.10.2019. (ACO-1119)

ACO 1265/RO, rel. Min. Edson Fachin, julgamento em 16.10.2019. (ACO-1265)

 [vídeo do julgamento](#)

 [áudio do julgamento](#)

DIREITO CONSTITUCIONAL – DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Execução provisória da pena e trânsito em julgado - [áudio do texto](#)

O Plenário iniciou julgamento conjunto de ações declaratórias de constitucionalidade em que se busca seja assentada a harmonia, com a Constituição Federal, do art. 283 do Código de Processo Penal (CPC) (1).

Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso.

(1) CPP: "Art. 283. Ninguém poderá ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, em decorrência de sentença condenatória transitada em julgado ou, no curso da investigação ou do processo, em virtude de prisão temporária ou prisão preventiva."

[ADC 43/DF, rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 17.10.2019. \(ADC-43\)](#)

[ADC 44/DF, rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 17.10.2019. \(ADC-44\)](#)

[ADC 54/DF, rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 17.10.2019. \(ADC-54\)](#)

 [vídeo do julgamento](#)

 [áudio do julgamento](#)

REPERCUSSÃO GERAL

DIREITO ADMINISTRATIVO – ATOS ADMINISTRATIVOS

Anulação de anistia e prazo decadencial – 2 - [áudio do texto](#)

No exercício do seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica com fundamento na Portaria 1.104/1964, quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas.

Com base nesse entendimento, o Plenário, em conclusão de julgamento e por maioria, ao apreciar o [Tema 839](#) da repercussão geral, deu provimento a recurso extraordinário para reformar o acórdão impugnado e denegar a segurança ao impetrante, ora recorrido ([Informativo 955](#)).

No caso, por meio da Portaria MJ 1.960/2012, o Ministro da Justiça anulou a anistia concedida a ex-cabo da Aeronáutica, dispensado do serviço, na década de 1960, por força da Portaria 1.104/1964-GM3. Judicializada a questão, o acórdão recorrido concedeu a segurança para declarar a decadência do ato da Administração que anulou portaria anistiadora.

A decisão impugnada assentou que o conceito de autoridade administrativa, a que alude o § 2º do art. 54 da 9.784/1999 (1), não poderia ser estendido a todo e qualquer agente público, sob pena de tornar inaplicável a regra geral contida no caput, em favor da decadência. Desse modo, deveriam ser consideradas como exercício do direito de anular o ato administrativo apenas as medidas concretas de impugnação à validade do ato, tomadas pelo Ministro de Estado da Justiça, autoridade que, assessorada pela Comissão de Anistia, tem competência exclusiva para decidir as questões relacionadas à concessão ou revogação das anistias políticas, nos termos do art. 1º, § 2º, III, da Lei 9.784/1999 (2) c/c os arts. 10 e 12, caput, da Lei 10.559/2002 (3). Assim, as notas AGU/JD-10/2003 e AGU/JD-1/2006 não se enquadrariam na definição de medida de autoridade administrativa no sentido sob exame, haja vista sua natureza de pareceres jurídicos, de caráter facultativo, formulados pelos órgãos consultivos, com trâmites internos, genéricos, os quais não se dirigem, especificamente, a quaisquer dos anistiados.

O Plenário afirmou que, por ser matéria de ordem pública, em regra, o prazo decadencial não sofre interrupção ou suspensão. Porém, excepcionalmente, o ordenamento jurídico admite a suspensão do prazo decadencial. É o caso do disposto na parte final do caput do art. 54 da Lei 9.784/1999, que autoriza a anulação do ato administrativo consumado em situações de manifesta má-fé ou de absoluta contrariedade à Constituição Federal.

O art. 54, § 2º, da Lei 9.784/1999, por sua vez, dispõe que a adoção pela Administração Pública de qualquer medida a questionar o ato se mostra bastante a afastar a decadência.

O colegiado frisou que, ao contrário do assentado no acórdão impugnado, as Notas Técnicas da AGU/JD-10/2003 e AGU/JD-1/2006 revelam as iniciativas da Administração Pública no sentido da necessidade de revisão do ato anistiador, constituindo, assim, causa obstativa da alegada decadência.

Ressaltou que a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça editou súmula administrativa reconhecendo indiscriminadamente que todos os cabos da Aeronáutica que houvessem sido licenciados pela implementação do tempo de serviço militar (oito anos) seriam anistiados por ato de natureza exclusivamente política, sendo este o fundamento bastante para o enquadramento na situação do art. 8º do ADCT (4).

Essa interpretação dada pela Comissão de Anistia do Ministério da Justiça conferiu uma presunção de motivação para os atos da Administração Federal consumados com fundamento na Portaria 1.104/1964, implicando em números impressionantes de anistiados na Aeronáutica.

Em procedimento de revisão pelo Grupo de Trabalho Interministerial, instituído pela Portaria Interministerial 134/2011, observou-se a manifesta ausência de fato indicativo de ocorrência de punição ou perseguição por motivação política ao recorrido, em conformidade com o exigido no art. 17 da Lei 10.559/2002 (5).

No âmbito do Ministério da Justiça, o ato administrativo, que anulou a Portaria Ministerial 2340/2003 que declarou o recorrido anistiado, foi motivado por sua inadequação à condição de militar anistiado por ato de natureza política, pois seu licenciamento das Forças Armadas se deu em decorrência do implemento do tempo legal de serviço militar (Portaria 1.104/1964-GM3).

A Corte concluiu que o ato de concessão das anistias malfez a ordem constitucional, pois não se amolda ao figurino do art. 8º do ADCT, que não agasalha os militares licenciados pelo decurso do tempo, situação que não se reveste de motivação estritamente política.

Destacou que anistia prevista no art. 8º do ADCT não alcança os militares expulsos com base em legislação disciplinar ordinária, ainda que em virtude de atos praticados por motivação política. Esse é o teor da orientação que restou consubstanciada no Enunciado 674 da Súmula da jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal (STF). Embora o verbete se refira às situações de expulsão, sua razão de decidir alcança, igualmente, os militares que foram licenciados das Forças Armadas por implimento do tempo de serviço.

Registrou que a jurisprudência desta Corte é no sentido de que o poder-dever de autotutela autoriza a Administração a proceder a revisão da condição de anistiado político, não havendo que se falar em desrespeito ao princípio da segurança jurídica ou a direito líquido e certo.

No mais, nem mesmo o decurso do lapso temporal de cinco anos é causa impeditiva bastante para inibir a Administração Pública de revisar determinado ato, haja vista que a ressalva da parte final do caput do art. 54 da Lei 9.784/1999 autoriza sua anulação a qualquer tempo, uma vez demonstrada a má-fé do beneficiário, no âmbito do procedimento administrativo, assegurado o devido processo.

Ademais, situações de flagrante inconstitucionalidade não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal. Desse modo, não pode haver usucapião de constitucionalidade, pois a obrigatoriedade da Constituição deriva de sua vigência. Não é possível entender, portanto, que o tempo derroque a força obrigatória de seus preceitos por causa de ações omissivas ou comissivas de autoridades públicas.

De outro lado, o STF também já assentou em julgados que a Portaria 1.104/1964, por si, não constitui ato de exceção, sendo necessária a comprovação, caso a caso, da ocorrência de motivação político-ideológica para o ato de exclusão das Forças Armadas e consequente concessão de anistia política.

Portanto, o ato administrativo que declarou o recorrido anistiado político não é passível de convalidação pelo tempo, dada a sua manifesta inconstitucionalidade, uma vez que viola frontalmente o art. 8º do ADCT.

Vencidos os ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Celso de Mello, que negaram provimento ao recurso extraordinário.

Asseveraram que o conteúdo do art. 54 da Lei 9.784/1999 estabelece apenas duas causas de interrupção do transcurso do prazo decadencial, que, no caso concreto, seriam a de má-fé do impetrante ao requerer o reconhecimento da condição de anistiado político; ou a existência de medida de autoridade administrativa apta a configurar impugnação à validade do ato.

Entretanto, o motivo para a anulação do ato de concessão da anistia política foi a mudança na interpretação do Ministério da Justiça acerca da natureza da Portaria 1.104/1964, e não eventual conduta maliciosa imputável ao impetrante.

Logo, se não se cogita de má-fé no requerimento de reconhecimento da condição de anistiado político, a causa interruptiva contida na parte final do caput do art. 54 da Lei 9.784/1999 não se aplica ao caso.

Além disso, reputaram não ser possível que nota de caráter opinativo seja considerada como medida de impugnação ao ato administrativo posteriormente anulado.

Para a divergência, o caso em tela não se enquadra, tampouco, na hipótese de flagrante inconstitucionalidade a excepcionar, nos termos da jurisprudência dessa Casa, o transcurso do prazo decadencial.

Da farta documentação trazida aos autos, depreende-se que houve, no âmbito administrativo, intensos debates, de 2003 a 2011, acerca da efetiva natureza da Portaria 1.104/1964. Desse modo, considerar uma flagrante inconstitucionalidade diante de tanto debate seria reconhecer, prima facie, uma inconstitucionalidade que, prima facie, não foi reconhecida.

Vencidos, quanto à fixação da tese, os ministros Rosa Weber e Marco Aurélio.

A ministra Rosa Weber pontuou que não examinou o mérito da questão, pois primeiro seria necessário ultrapassar a decadência, matéria prejudicial.

O ministro Marco Aurélio asseverou que não é possível, em recurso extraordinário, julgar-se, pela primeira vez, determinado conflito que não foi colocado junto à instância de origem.

(1) Lei 9.784/1999: "Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. § 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. § 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato."

(2) Lei 9.784/1999: "Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração. (...) § 2º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) III – autoridade - o servidor ou agente público dotado de poder de decisão."

(3) Lei 10.559/2002: "Art. 10. Caberá ao Ministro de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos decidir a respeito dos requerimentos baseados nesta Lei. (...) Art. 12. Fica criada, no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, a Comissão de Anistia, com a finalidade de examinar os requerimentos referidos no art. 10 desta Lei e de assessorar o Ministro de Estado em suas decisões."

(4) ADCT: "Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos."

(5) Lei 10.559/2002: "Art. 17. Comprovando-se a falsidade dos motivos que ensejaram a declaração da condição de anistiado político ou os benefícios e direitos assegurados por esta Lei será o ato respectivo tornado nulo pelo Ministro de Estado da Justiça, em procedimento em que se assegurará a plenitude do direito de defesa, ficando ao favorecido o encargo de ressarcir a Fazenda Nacional pelas verbas que houver recebido indevidamente, sem prejuízo de outras sanções de caráter administrativo e penal."

Sessões	Ordinárias	Extraordinárias	Julgamentos		Julgamentos por meio eletrônico*
			Em curso	Finalizados	
Pleno	16.10.2019	17.10.2019	6	1	122
1ª Turma	15.10.2019	—	0	15	84
2ª Turma	15.10.2019	—	1	2	117

* Emenda Regimental 52/2019-STF. Sessão virtual de 11 de outubro a 17 de outubro de 2019.

INOVAÇÕES LEGISLATIVAS

14 A 18 DE OUTUBRO DE 2019

[Lei nº 13.886, de 17.10.2019](#) - Altera as Leis n os 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 11.343, de 23 de agosto de 2006, 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para acelerar a destinação de bens apreendidos ou sequestrados que tenham vinculação com o tráfico ilícito de drogas. Publicado no DOU em 18.10.2019, Seção 1, Edição 203, p. 3.

[Lei nº 13.887, de 17.10.2019](#) - Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Publicado no DOU em 18.10.2019, Seção 1, Edição 203, p. 4.

OUTRAS INFORMAÇÕES

14 A 18 DE OUTUBRO DE 2019

[Medida Provisória nº 898, de 15.10.2019](#) - Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre o pagamento do benefício financeiro relativo ao mês de dezembro de 2019 como abono natalino. Publicado no DOU em 16.10.2019, Seção 1, Edição 201, p. 2.

Supremo Tribunal Federal - STF
Secretaria de Documentação
Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência
cdju@stf.jus.br