



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI, PRESIDENTE  
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB NACIONAL**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 01.421.697/0001-37, com sede nacional na SCLN 304, Bloco A, Sobreloja 01, Entrada 63, Asa Norte, Brasília/DF, CEP n. 70.736-510; **DEMOCRATAS – DEM NACIONAL**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 01.633.510/0001-69, com sede com sede no 26º andar do Anexo I do Senado Federal, CEP 70165-900, Brasília/DF; **MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – MDB NACIONAL**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 00.676.213/0001-38, com sede no SHIS QL 12, Conjunto 7, Casa 17, Lago Sul, Brasília/DF; **PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL – PCdoB NACIONAL**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 54.956.495/0001-56, com sede no SHN, Quadra 2, Bloco F, Edifício Executivo Office Tower, sala 1.224, Asa Norte, Brasília/DF; **PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT NACIONAL**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 007.19575/0001-69, com sede nacional no SAFS, Quadra 02, Lote 03, Plano Piloto, Brasília/DF, CEP n. 70042-900; **PARTIDO LIBERAL – PL NACIONAL**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 08.517.423/0001-95, com sede no SHS,

Quadra 6, Conjunto A, Bloco A, Sala 903, Centro Empresarial Brasil 21, Asa Sul, Brasília/DF, CEP n. 70.316-102; **PROGRESSISTAS - PP NACIONAL**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 00.887.169/0001-05, com sede nacional no Senado Federal - anexo 1 - andar 17, CEP 70165-900, Brasília/DF; **PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO - PSD NACIONAL**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 13.629.827/0001-00, com sede nacional no SAS Quadra 01, Lote 01, sala 1101, Ed. Libertas, CEP 70070-010, Brasília/DF; **PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB NACIONAL**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 03.653.474/0001-20, com sede nacional no SGAS Quadra 607, Edifício Metrôpolis, Cobertura 02, CEP 70200-670, Brasília/DF; **PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT NACIONAL**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 00.067.262/0001-70, com sede nacional no SCS - Quadra 2, Bloco C, nº 256, Edifício Toufic, 1º andar, CEP 70.302-000, Brasília-DF; **SOLIDARIEDADE NACIONAL**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 18.532.307/0001-07, com sede no SCN, Quadra 02, Bloco D, Loja 310, Parte 077, Asa Norte, CEP: 70712-904, Brasília/DF; **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL NACIONAL**, pessoa jurídica de direito privado, inscrito no CNPJ sob o n. 06.954.942/0001-95, com sede no SCS, Quadra 05, Bloco B, Loja 80, Brasília/DF; **PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL NACIONAL**, pessoa jurídica de direito privado, inscrito no CNPJ sob o n. 01.209.414-0001-98, com sede no SHS, Quadra 06, Complexo Brasil 21, Bloco A, Conjunto A, Sala 906, Asa Sul, Brasília/DF, CEP n. 70316-102; **PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB NACIONAL**, pessoa jurídica de direito privado, inscrito no CNPJ sob o n. 03.605.136/0001-13, com sede nacional na SEPN Quadra 504, Bloco A, n. 100, cobertura Edifício Ana Carolina, Brasília/DF, CEP n. 70.730- 521; **CIDADANIA NACIONAL**, pessoa jurídica de direito privado, inscrito no CNPJ sob o n. 29.417.359/0001-40, com sede no SCS, Quadra 07, Bloco A, Ed. Executive Tower, Salas 826/828, Brasília/DF; **REPUBLICANOS NACIONAL**, pessoa jurídica de direito privado, inscrito no CNPJ sob o n. 07.665.132/0001-81, com sede no SEPS 713/913, Bloco E, Salas 301 e 401, Edifício CNC Trade, Asa Sul, Brasília/DF, CEP n. 70.390-135; e **PODEMOS NACIONAL**, pessoa jurídica de direito privado, inscrito no CNPJ sob o n. 01.248.362/0001-69, com sede no SRTVS, Quadra 701, Edifício Assis Chateaubriand, Torre 01, Sala n. 422, Asa Sul, Brasília/DF, CEP n. 70340-906; vêm, através de seus representantes legais e por intermédio de seus advogados devidamente constituídos (Doc. 01), respeitosamente, à douta presença de Vossa Excelência, com

fulcro no Art. 102, inciso I, alínea a, da Constituição Federal, e na Lei n. 9.868/1999, propor a presente

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE com pedido de medida cautelar**

a fim de que se declare a inconstitucionalidade do **Art. 36, § 11, da Resolução n. 23.604/2019**, bem como do **Art. 28, IV, da Resolução n. 21.841/2004**, ambas editadas pelo **Tribunal Superior Eleitoral**, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

### **I. DA LEGITIMIDADE ATIVA**

Conforme dispõe o Art. 103, VIII, da Constituição Federal, e o Art. 2º, VIII, da Lei n. 9.868/99, os partidos políticos que possuem representação no Congresso Nacional podem propor ação direta de inconstitucionalidade.

Segundo a jurisprudência deste Excelso STF, a legitimidade ativa de agremiação partidária com representação no Congresso Nacional “não sofre as restrições decorrentes da exigência jurisprudencial relativa ao vínculo de pertinência temática nas ações diretas” (ADI n. 1.407-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 24.11.2000). Quer-se dizer, portanto, que os partidos políticos possuem a denominada legitimidade ativa universal para provocação do controle abstrato de constitucionalidade.

*In casu*, é fato público e notório que todas as agremiações requerentes possuem representação no parlamento brasileiro, formalidade que se comprova com simples consulta nos sítios da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Resta clara, portanto, a plena legitimidade dos partidos ora Requerentes para o ajuizamento da presente ação.

### **II. DISPOSITIVOS SUJEITOS AO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade que tem por objeto o Art. 36, § 11, da Resolução n. 23.604/2019 e o Art. 28, IV, da

Resolução n. 21.841/2004, ambas **normas editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral**.

No que se refere ao Art. 36, § 11, da Resolução TSE n. 23.604/2019, impugnado na presente ação, há restrição à possibilidade de apresentação de documentos durante o processo de prestação de contas, apesar da expressa previsão disposta no Art. 37, § 11, da Lei n. 9.096/1995. **O primeiro dispositivo impugnado apresenta a seguinte redação:**

Art. 36. [omissis]

§ 10. Os órgãos partidários podem apresentar documentos hábeis para esclarecer questionamentos da Justiça Eleitoral ou para sanear irregularidades a qualquer tempo, enquanto não transitada em julgado a decisão que julgar a prestação de contas (Art. 37, § 11, da Lei nº 9.096/95).

[...]

**§ 11. O direito garantido no § 10 não se aplica na hipótese de não atendimento pelo órgão partidário das diligências determinadas pelo juiz ou pelo relator no prazo assinalado, o que implica a preclusão para a apresentação do esclarecimento ou do documento solicitado.**

Por sua vez, o Art. 28, IV, da Resolução TSE n. 21.841/2004 estabelece que o cumprimento da sanção de suspensão do recebimento de cotas do Fundo Partidário deve ser observado a partir da data de publicação da prestação de contas e possui a seguinte redação:

Art. 28. Constatada a inobservância às normas estabelecidas na Lei nº 9.096/95, nesta Resolução e nas normas estatutárias, ficará sujeito o partido às seguintes sanções (Lei nº 9.096/95, Art. 36):

[...]

**IV - no caso de desaprovação das contas, a suspensão, com perda, das cotas do Fundo Partidário perdura pelo prazo de um ano, a partir da data de publicação da decisão (Lei nº 9.096/95, Art. 37).**

Ainda que a Resolução TSE n. 21.841/2004 tenha sido suplantada pelas Resoluções n. 23.432/2014, n. 23.464/2015 e n. 23.604/2019, a sua **vigência** em relação às prestações de contas

partidárias anteriores ao exercício de 2015 permanece **inalterada**, sendo aplicada pelo Tribunal Superior Eleitoral por expressa disposição do Art. 67 da Resolução 23.432/2014<sup>1</sup>.

Conforme será detalhado no decorrer desta ação direta, os dispositivos impugnados violam frontalmente o princípio da **separação dos poderes** insculpido no Art. 2º, *caput*, da Constituição Federal e o princípio da **reserva legal**, uma vez que disciplinam matérias restritas à competência de Lei federal (Art. 22, I, da Constituição Federal), no caso, a Lei n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos).

Ainda nesse sentido, as Resoluções indicadas **extrapolam o conteúdo normativo da Lei n. 9.096/1995** ao conceber limitações e exigências não previstas ou contrárias à legislação federal, veiculando grave violação ao princípio da **legalidade estrita**, Art. 5º, II, da Constituição Federal. Portanto, possuem densidade normativa própria e suficiente para que possam ser questionados na presente ADI.

Não fosse bastante, no que se refere ao Art. 36, § 11, da Resolução TSE n. 23.604/2019, verifica-se grave afronta aos princípios do **devido processo legal**, do **contraditório** e da **ampla defesa** (Art. 5º, LIV e LV, da Constituição), tendo em vista a inconstitucional limitação ao exercício de defesa dos partidos políticos no processo de prestação de contas imposto pelo dispositivo objeto da presente impugnação.

Nesse contexto, imperiosa a propositura da presente ação direta, a fim de ver reconhecida a inconstitucionalidade dos dispositivos apontados, conforme se passa a demonstrar.

### **III. DO CABIMENTO DA ADI**

A ação direta de inconstitucionalidade encontra fundamento no Art. 102, inciso I, *a*, da Constituição Federal, tendo por finalidade a declaração de inconstitucionalidade, em caráter concentrado e abstrato, de lei ou ato normativo federal ou estadual que viole o texto constitucional.

---

<sup>1</sup> Art. 67. As disposições previstas nesta Resolução **não atingirão o mérito** dos processos de prestação de contas relativos aos exercícios anteriores ao de 2015.

No que se refere ao objeto da presente ação, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal orienta que **as Resoluções emitidas pelo TSE podem ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade via ação direta caso ostentem natureza de ato normativo**, conforme assentado pelo Plenário na ADI n. 3.345, veja-se:

“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em tema de fiscalização concentrada de constitucionalidade, firmou-se no sentido de que a instauração desse controle somente tem pertinência, se a resolução estatal questionada assumir a qualificação de ato normativo (RTJ 138/436 - RTJ 176/655-656), cujas notas tipológicas derivam da conjugação de diversos elementos inerentes e essenciais à sua própria compreensão: (a) coeficiente de generalidade abstrata, (b) autonomia jurídica, (c) impessoalidade e (d) eficácia vinculante das prescrições dele constantes.” (ADI 3345, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 20.08.2010)

Na espécie, os dispositivos questionados estão previstos em Resoluções editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral como regulamento para o Título III (Das Finanças e Contabilidade dos Partidos) da Lei n. 9.096/1995, de modo que se revelam evidentes os **contornos autônomos** das normas impugnadas.

Cabe ressaltar que são numerosos os precedentes desta e. Corte quanto ao **cabimento** de ação direta de inconstitucionalidade contra Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, em situações **análogas** à presente.

Nesse sentido, citam-se: **ADI n. 4.018-MC**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 16.05.2008; **ADI n. 5104-MC**, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 30.10.2014; **ADI n. 5.122**, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 20.02.2020; e, mais recentemente julgada no mérito, **ADI n. 6.032**, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgada em 05.12.2019.

Com efeito, as Resoluções n. 21.841/2004 e n. 23.604/2019 inauguram conteúdo normativo de generalidade abstrata, impessoal e de eficácia vinculante, nos exatos termos que assentou o citado precedente.

No que se refere aos dispositivos impugnados, as Resoluções exorbitam manifestamente o seu poder regulamentar e **usurpam competência legislativa**, razão pela qual é **plenamente cabível** o controle concentrado de constitucionalidade por este e. Supremo Tribunal Federal.

As resoluções são atos normativos editados pelo Plenário do Tribunal Superior Eleitoral com o objetivo precípua de regulamentar, organizar e executar as eleições na dinâmica que o processo eleitoral demanda.

O jurista Manoel Carlos de Almeida Neto, em seu trabalho “Direito Eleitoral Regulador”<sup>2</sup>, referido na orientação jurisprudencial do Plenário da Suprema Corte: ADI 5122/DF, no voto do Rel. Min. Edson Fachin, em 05.04.2018; ADI 5122/DF, no voto do Min. Celso De Mello, em 03.05.2018, ADI 5889-MC/DF, no voto do Rel. Min. Gilmar Mendes, em 06.06.2018; e, também, nas ADIs 5104-MC/DF, ADI 5020/DF, ADI 4947/DF, ADI 4965/DF, ADI 5028/DF, todas de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, julgadas em 21.05.2014 e 01.07.2014, nos brinda com as seguintes conclusões:

“Portanto, a função normativa da Justiça Eleitoral é aquela exercida pelo TSE, no uso de seu poder regulamentar, por meio de regulamentos autônomos e independentes impregnados de abstratividade, impessoalidade e generalidade, com força de lei ordinária federal. Por essas características, são aptos a instaurar o controle abstrato de constitucionalidade concentrado no STF.”

O Código Eleitoral vigente de 1965, na parte que disciplina a organização e a competência da Justiça Eleitoral, foi recepcionado pela Constituição de 1988 como Lei Complementar em sentido material. Isso significa que o art. 23, IX, que fixa a competência regulamentar do TSE, integra a parte recebida pela Lei Maior. Ademais, o STF jamais questionou, sob o ângulo formal, a competência do TSE para expedir resoluções autônomas, o que corrobora a constitucionalidade desse poder normativo, dentro de certos limites legais.

[...] O poder regulamentar e normativo da Justiça Eleitoral deve ser desenvolvido dentro de certos limites formais e materiais. Os regulamentos eleitorais só

---

<sup>2</sup> ALMEIDA NETO, Manoel Carlos. Direito eleitoral regulador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 214 e 219-220.

podem ser expedidos segundo a lei (*secundum legem*) ou para suprimir alguma lacuna normativa (*praeter legem*). Fora dessas balizas, quando a Justiça Eleitoral inova em matéria legislativa ou contraria dispositivo legal (*contra legem*), por meio de resolução, ela desborda da competência regulamentar, estando, por conseguinte, sujeita ao controle de legalidade ou constitucionalidade do ato.”

Dessa forma, resta demonstrado o cabimento da presente ação, passando-se às razões que levam à imperiosa procedência do pedido.

#### **IV. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 36, § 11, DA RESOLUÇÃO TSE N. 23.604/2019. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO (ART. 5º, LIV E LV, DA CF), DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2º DA CF), LEGALIDADE (ART. 5º, II, DA CF) E DA RESERVA LEGAL (ARTS. 17, III, 22, I, DA CF)**

Antes de adentrar no mérito, faz-se necessário traçar uma breve cronologia de alterações legislativas na norma de regência — Lei n. 9.096/1995 — objeto de regulamentação por parte do Tribunal Superior Eleitoral por meio da resolução que trouxe o dispositivo inconstitucional.

Ao longo dos últimos anos, houve uma evolução e aperfeiçoamento da legislação partidária. Notadamente, tais alterações foram impulsionadas pelas interpretações legislativas fixadas em jurisprudência ou pelo próprio poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, sendo que, na maioria das vezes, houve reação do legislativo, seja para positivizar uma interpretação considerada importante pelo legislador, como necessária à sua existência, ou para instituir em lei a clara discordância dos caminhos hermenêuticos ou regulamentares escolhidos pelo e. TSE, sempre observando os princípios da separação dos poderes e da reserva legal.

Cediço que as normas de direito, que se produzem no tempo, estão sujeitas a desaparecerem por meio de mudanças, seja por revogação total (ab-rogação), ou parcial (derrogação).



Assim, a lei objeto de regulamentação por meio de resolução sofreu algumas alterações ao longo dos 25 anos de sua existência. A Lei n. 9.096/1995, em sua redação original, trazia apenas o seguinte texto no ponto regulamentado:

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.

Parágrafo único. 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.

Com o advento da Lei n. 9.693/1998, houve alteração da redação do dispositivo, com renumeração de parágrafos, passando a vigorar com a seguinte redação:

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.

§ 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.

Posteriormente, foi aprovada a Lei n. 12.034/2009 que inseriu os parágrafos 3º, 4º, 5º e 6º, sem alteração do *caput* e parágrafos já aprovados. Portanto, transcreveremos apenas os parágrafos inseridos:

§ 3º A sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, por desaprovação total ou parcial da prestação de contas de partido, deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) mês a 12 (doze) meses, ou por meio do desconto, do valor a ser repassado, da importância apontada como irregular, não podendo ser aplicada a sanção de

suspensão, caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, após 5 (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.

No ano de 2013 houve a inclusão de mais dois parágrafos, 7º e 8º, pela Lei nº 12.891/2013. Porém, ambos dispositivos foram vetados, com manutenção do veto pelo parlamento.

Em 2015, o legislador fez inserir no sistema alterações ao *caput*, parágrafos 2º, 3º e inclusão dos parágrafos 9º ao 14. **Importante ressaltar que a redação do *caput* e § 2º continuam vigendo desde a implementação desta alteração no ano de 2015.**

Com a aprovação da Lei n. 13.877/2019, houve alteração dos parágrafos 3º e 10, com a inclusão dos parágrafos 3º-A e 15. Portanto, hoje, sem mais alterações, este artigo e seus parágrafos possuem a seguinte redação até o presente momento:

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). (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 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. (Parágrafo renumerado pela Lei nº 9.693, de 1998)

§ 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. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 3º A sanção a que se refere o caput deste artigo deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) a 12 (doze) meses, e o pagamento deverá ser feito por meio de desconto nos futuros repasses de cotas do fundo partidário a, no máximo, 50% (cinquenta por cento) do valor mensal, desde que a prestação de contas seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, em até 5 (cinco) anos de sua apresentação, vedada a acumulação de sanções. (Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019)

§ 3º-A. O cumprimento da sanção aplicada a órgão estadual, distrital ou municipal somente será efetivado a partir da data de juntada aos autos do processo de prestação de contas do aviso de recebimento da citação ou intimação, encaminhada, por via postal, pelo Tribunal Regional Eleitoral ou Juízo Eleitoral ao órgão partidário hierarquicamente superior. (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

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

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

§ 6º O exame da prestação de contas dos órgãos partidários tem caráter jurisdicional. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 7º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013)

§ 8º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 10. Os gastos com passagens aéreas serão comprovados mediante apresentação de fatura ou duplicata emitida por agência de viagem, quando for o caso, e os beneficiários deverão atender ao interesse da respectiva agremiação e, nos casos de congressos, reuniões, convenções, palestras, poderão ser emitidas

independentemente de filiação partidária segundo critérios *interna corporis*, vedada a exigência de apresentação de qualquer outro documento para esse fim. (Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019)

**§ 11. Os órgãos partidários poderão apresentar documentos hábeis para esclarecer questionamentos da Justiça Eleitoral ou para sanear irregularidades a qualquer tempo, enquanto não transitada em julgado a decisão que julgar a prestação de contas. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)**

§ 12. Erros formais ou materiais que no conjunto da prestação de contas não comprometam o conhecimento da origem das receitas e a destinação das despesas não acarretarão a desaprovação das contas. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 13. A responsabilização pessoal civil e criminal dos dirigentes partidários decorrente da desaprovação das contas partidárias e de atos ilícitos atribuídos ao partido político somente ocorrerá se verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 14. O instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política não será atingido pela sanção aplicada ao partido político em caso de desaprovação de suas contas, exceto se tiver diretamente dado causa à reprovação. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 15. As responsabilidades civil e criminal são subjetivas e, assim como eventuais dívidas já apuradas, recaem somente sobre o dirigente partidário responsável pelo órgão partidário à época do fato e não impedem que o órgão partidário receba recurso do fundo partidário. (Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019)

No que se refere ao Art. 36, § 11, da Resolução TSE n. 23.604/2019, ora impugnado, observa-se a pretensão do diploma infralegal em dispor sobre a instrução probatória do processo de prestação de contas partidárias, segundo a seguinte redação:

§ 10. Os órgãos partidários podem apresentar documentos hábeis para esclarecer questionamentos da Justiça Eleitoral ou para sanear irregularidades a qualquer tempo, enquanto não transitada em julgado a decisão que julgar a prestação de contas (Art. 37, § 11, da Lei nº 9.096/95).

**§ 11. O direito garantido no § 10 não se aplica na hipótese de não atendimento pelo órgão partidário das diligências determinadas pelo juiz ou pelo relator no prazo assinalado, o que implica a preclusão para a apresentação do esclarecimento ou do documento solicitado.**

A simples leitura dos §§ 10 e 11 supratranscritos demonstra a **frontal divergência** do dispositivo ora impugnado com o disposto no **Art. 37, § 11, da Lei n. 9.096/1995**, que, como já destacado, assim dispõe:

§ 11. Os órgãos partidários poderão apresentar documentos hábeis para esclarecer questionamentos da Justiça Eleitoral ou para sanear irregularidades **a qualquer tempo, enquanto não transitada em julgado** a decisão que julgar a prestação de contas. (Incluído pela Lei n° 13.165, de 2015)

Importa ressaltar, contudo, que, na esteira do que disposto em sua regulamentação, a maioria dos ministros do Tribunal Superior Eleitoral vem reiteradamente **afastando a aplicação** do disposto no Art. 37, § 11, da Lei n. 9.096/1995 no julgamento das contas partidárias.

Com efeito, a Corte vem impondo aos processos de prestação de contas a disciplina das Resoluções do Tribunal que versam sobre a matéria, que, **mesmo após as alterações promovidas pela Lei n. 13.165/2015**, seguidamente **repetem** o disposto no Art. 36, § 11, da Resolução TSE n. 23.604/2019, ora impugnado, como se observa no Art. 35, § 9º, da Resolução n. 23.464/2015 e Art. 35, § 9º, da Resolução n. 23.546/2017.

Acrescente-se que, por expressa previsão do Art. 65, § 1º, da mesma Resolução n. 23.604/2019, *“as disposições **processuais** previstas nesta resolução devem ser aplicadas aos processos de prestação de contas que ainda não tenham sido julgados”*.

Vê-se, portanto, que a despeito da clara disciplina contida na Lei n. 9.096/1995, a Resolução TSE n. 23.604/2019 entendeu por **reiterar limitação significativa** à possibilidade de apresentação de documentos pelos partidos políticos no processo de prestação de contas

do exercício financeiro, sem qualquer amparo na legislação ordinária. Em nosso sentir, criou-se, em sede regulamentar, **restrição que a lei não impôs**.

A inconstitucional restrição imposta pelo dispositivo impugnado tem conduzido a graves violações aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório nos processos prestação de contas que tramitam perante a Justiça Eleitoral.

A aplicação estrita da disciplina atualmente trazida pelo Art. 36, § 11, da Resolução TSE n. 23.604/2019 tem **impedido**, até mesmo, que as agremiações apresentem **documentos junto à petição de defesa** na prestação de contas.

Nesse sentido, citam-se, a título de exemplo: PC n. 230-19, Acórdão, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 11.09.2018; PC n. 314-49, Acórdão, Rel. Min. Admar Gonzaga, DJe 29.05.2019; e PC n. 29106, Acórdão, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 19.06.2019.

Cabe elucidar que a fase de defesa do órgão partidário é o momento no qual o Partido pode se manifestar de **forma ampla e definitiva** sobre todas as irregularidades apontadas pelo órgão técnico, assim como se trata da **primeira e única oportunidade** na qual a agremiação pode se defender das impugnações apresentadas pelo Ministério Público Eleitoral.

Tanto é assim que, na linha do que já previam, em outros tempos, as Resoluções n. 23.464/2015 e n. 23.546/2017, o Art. 36, § 7º, da **mesma** Resolução TSE n. 23.604/2019<sup>3</sup> prevê expressamente que na peça de defesa são indicadas as **provas que o órgão partidário pretende produzir**, o que evidentemente inclui a juntada de documentos comprobatórios para sanar as irregularidades apontadas.

O dispositivo segue o mesmo raciocínio da contestação no processo civil, fase equivalente à defesa no processo de prestação de contas. Conforme dispõe Código de Processo Civil, a contestação é o momento processual adequado para que seja exposta **toda a matéria de**

---

<sup>3</sup> Art. 36. [...] § 7º Após a manifestação do Ministério Público Eleitoral ou o transcurso do prazo de que trata o parágrafo anterior, o órgão partidário e seus responsáveis serão intimados para se defender a respeito das falhas indicadas nos autos, **oportunidade em que poderão requerer a produção de provas**, sob pena de preclusão, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias.

**defesa** (Art. 336, CPC)<sup>4</sup>, bem como a indicação das provas que o requerido pretende produzir, promovendo a **juntada de documentos** para comprovação de seu direito (Art. 434, CPC)<sup>5</sup>.

Portanto, o fato de os partidos políticos terem a possibilidade de juntada de documentos antes da formulação da defesa propriamente dita não lhes retira o direito expressamente previsto na Lei.

Cite-se, a título de paradigma, a fase de manifestação prévia disposta no Art. 17, § 7º, da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que, antes mesmo da citação do requerido, expressa a possibilidade de instrução da ação com documentos e justificações. Nem por isso afasta-se a ampla possibilidade de juntada de documentos com a contestação apresentada após o recebimento da ação e a citação do requerido, momento no qual são formulados de forma definitiva todos os argumentos de defesa.

Nada obstante, a disposição impugnada — presente nas Resoluções TSE n. 23.464/2015, n. 23.546/2017 n. 23.604/2019 — vem sendo largamente adotada tanto pelo Tribunal Superior Eleitoral como pelos Tribunais Regionais para **negar a possibilidade de juntada de documentos com a defesa, causando imensurável prejuízo processual aos órgãos partidários de todas as esferas.**

Aqui, abre-se um parêntese para aclarar que a norma implementada pelo legislador, reforçando o contraditório e a ampla defesa, surge em um contexto onde se tem, na prática, entre a apresentação de contas no ano subsequente ao do exercício, o prazo de cinco anos para que ocorra seu julgamento, nos termos do Art. 37, §3º, da Lei n. 9.096/1995.

Neste longo intervalo de tempo o partido prestador das contas é demandado a apresentar documentos e atender a todas as diligências sugeridas pela área técnica, bem como pelo fiscal da lei. Na maioria das vezes, essa documentação ou esclarecimentos/justificativas é subsidiária à essencial, que os partidos já detêm.

---

<sup>4</sup> Art. 336. Incumbe ao réu alegar, na contestação, toda a matéria de defesa, expondo as razões de fato e de direito com que impugna o pedido do autor e especificando as provas que pretende produzir.

<sup>5</sup> Art. 434. Incumbe à parte instruir a petição inicial ou a contestação com os documentos destinados a provar suas alegações.



Esse lapso temporal torna-se um empecilho, pois tudo se demonstra mais difícil para conseguir eventual documentação, que, *a priori*, o partido não tem como antever ou conjecturar o que será considerado como fundamental pela área técnica, MPE e pelo julgador, para discussão sobre algum ponto da prestação de contas ou para comprovar uma despesa e, efetivamente, atender a uma diligência.

Também é corriqueira no âmbito da Justiça Eleitoral a situação em que os documentos comprobatórios são regularmente apresentados pelo órgão partidário durante a fase de diligências, contudo, **apenas a partir da decisão de mérito** levanta-se, **por primeira vez**, a existência de irregularidade sobre a despesa, sobre a qual o prestador de contas não teve a oportunidade de instrução probatória.

Mesmo nessas situações, as agremiações partidárias têm sido **impedidas de apresentar novos documentos** aptos a sanar as irregularidades apontadas pelo Relator com fundamento no pelo Art. 36, § 11, da Resolução TSE n. 23.604/2019, ora impugnado, em evidente afronta aos direitos constitucionais de defesa, bem como às disposições da Lei n. 9.096/1995.

Sob o título de exemplo, veja-se trecho de recente precedente firmado pelo TSE em prestação de contas apresentada pelo Partido Socialista Brasileiro referente ao exercício financeiro de **2013**, o que também atinge aos demais requerentes:

Ato contínuo, houve protocolização da defesa do Partido Socialista Brasileiro, com amparo no Art. 38 da já mencionada Resolução, postulando a juntada de novos documentos destinados a suprir as irregularidades constantes na Informação n° 181/2017 e repetidas no parecer conclusivo.

Porém, **essa pretensão se revela inadmissível**, porquanto essa oportunidade processual encontra-se **alcançada pela preclusão**, conforme disposto nos arts. 35, §§ 8° e 9°, e 36, caput, todos da Res. 23.546/2017-TSE:

[...] Extrai-se desses dispositivos que a inobservância dos momentos processuais previstos no procedimento de prestação de contas para a juntada de documentos **acarreta a preclusão dessa faculdade, sendo inadmissível versar essa pretensão após a elaboração do parecer conclusivo da unidade técnica.**



(Prestação de Contas n. 310-12, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 29.04.2019)

Nota-se, contudo, que, na prestação de contas de aludida agremiação imediatamente anterior (exercício de **2012**) ao precedente supracitado, a juntada de novos documentos durante a defesa foi **expressamente admitida** com base em diversos precedentes da própria Corte Eleitoral, veja-se:

Isso significa que, embora o partido tenha se manifestado anteriormente no processo de prestação de contas, há a expressa previsão da oportunidade de **defesa** após o parecer conclusivo da unidade técnica e do parecer do Ministério Público Eleitoral, **para que a agremiação e seus dirigentes possam se manifestar sobre as irregularidades apontadas pelo órgão técnico, sendo-lhes facultada, inclusive, a produção de provas, sobre as irregularidades verificadas.**

Embora no julgamento das contas referentes ao exercício financeiro de 2011 haja decisões desta Corte no sentido da preclusão da juntada de documentos pelo partido, após a concessão de prévia oportunidade para tanto, quando não apontados fatos novos ou não indicada motivação excepcional, é cediço que **referido entendimento não se mostrou pacífico.** Vejamos.

No julgamento das PCs n° 248-40 e 275-23, ambas de relatoria do Ministro Henrique Neves da Silva, esta Corte assentou, de forma unânime, que devem ser analisados os documentos apresentados pelo partido e seus responsáveis, com a defesa, diante da judicialização dos processos de prestação de contas, cujo procedimento trazido pela Res.-TSE n° 23.464/2015 prevê, inclusive, a fase de instrução probatória. [...].

(PC n. 244-66, Acórdão, Rel. Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, DJe 02.02.2018)

Nesse contexto, o equacionamento constitucional da questão por este Supremo Tribunal Federal se revela ainda mais relevante diante da **oscilante** jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral sobre a matéria, em atenção ao princípio da **segurança jurídica.**

De todo modo, é de se reforçar: **não há** na Lei Federal qualquer ressalva ou limite quanto à possibilidade de apresentação de

novos documentos durante a fase de defesa na prestação de contas partidárias, porém há clara regulamentação com densidade normativa própria e suficiente.

O legislador ordinário optou de **forma explícita** por franquear tal providência **até o trânsito em julgado** da ação de prestação de contas. Ou seja, o contraditório e a ampla defesa foram expressamente previstos como oponíveis “a qualquer tempo”, enquanto a regulamentação do Tribunal Superior Eleitoral limitou esse direito.

A **violação ao princípio da legalidade** é patente na hipótese, dado que o dispositivo impugnado afasta direitos e estabelece hipótese de preclusão processual sem qualquer substrato na legislação de regência.

Em verdade, a Resolução dispõe em sentido **diametralmente oposto** à Lei. Enquanto o Art. 37, § 11, da Lei n. 9.096/1995 dispõe que documentos poderão ser apresentados até o trânsito em julgado da prestação de contas, afastando claramente qualquer espécie de preclusão, o dispositivo impugnado limita a apresentação de documentos à fase de atendimento às diligências, vedando que comprovações sejam oferecidas posteriormente pelos partidos políticos.

Também aqui, não se pode opor a competência “instrutória” delegada ao Tribunal Superior Eleitoral. Se antes não havia qualquer lacuna que permitisse a limitação de tal faculdade processual, a atual redação da Lei n. 9.096/1995 prevê expressamente **ampla possibilidade** de instrução probatória aos partidos políticos.

Evidente, ainda, a violação aos princípios do **contraditório** e da **ampla defesa**, insculpidos no Art. 5º, LV, da Constituição Federal.

Com efeito, o dispositivo impugnado e a aplicação estrita que lhe é dada pelo Tribunal Superior Eleitoral **cerceiam de forma significativa a capacidade probatória** dos partidos políticos durante os processos de prestação de contas, limitando a apresentação de documentos à fase de atendimento às diligências determinadas pelo órgão técnico ou pelo Juízo, em flagrante divergência ao disposto na lei federal.

Ademais, na linha do que se expôs no tópico anterior, também se encontram vulnerados os princípios da **reserva legal** e da

**separação dos poderes**, uma vez que a matéria relativa à apresentação de documentos comprobatórios em prestação de contas partidárias encontra-se **integralmente disciplinada** pela lei regulamentadora do Art. 17 da Constituição Federal, qual seja, a Lei n. 9.096/1995.

Nesse cenário, a **declaração de inconstitucionalidade** do Art. 36, § 11, da Resolução TSE n. 23.604/2019 é medida que se impõe.

**V. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 28, IV, DA RESOLUÇÃO TSE N. 21.841/2004. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RESERVA LEGAL (ARTS. 17, III, 22, I, DA CF), DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2º DA CF) E DA LEGALIDADE (ART. 5º, II, DA CF).**

O Art. 28, IV, da Resolução TSE n. 21.841/2004 estabelece que:

Art. 28. Constatada a inobservância às normas estabelecidas na Lei nº 9.096/95, nesta Resolução e nas normas estatutárias, ficará sujeito o partido às seguintes sanções (Lei nº 9.096/95, Art. 36):

[...]

**IV - no caso de desaprovação das contas, a suspensão, com perda, das cotas do Fundo Partidário perdura pelo prazo de um ano, a partir da data de publicação da decisão** (Lei nº 9.096/95, Art. 37).

A partir da referida norma o TSE vem punindo os diretórios nacionais dos partidos políticos que repassam cotas do Fundo Partidário aos órgãos estaduais e municipais imediatamente após o julgamento de desaprovação de contas pelos Tribunais Regionais Eleitoral, **antes mesmo da comunicação oficial pela Justiça Eleitoral aos órgãos nacionais e antes do trânsito em julgado.**

Cabe destacar, de início, que essa interpretação adotada pelo TSE, além de violar os dispositivos constitucionais abaixo explicitados, é contraditória com própria Resolução n. 21.841/2004, que estabelece em seu art. 29 que a Justiça Eleitoral irá **comunicar o Diretório Nacional** do partido político **após o trânsito em julgado** da decisão de desaprovação de contas dos órgãos estaduais e municipais, veja-se:

Art. 29. Serão observados os seguintes procedimentos quanto aos partidos políticos que não tiverem apresentado suas contas ou que tenham tido suas contas desaprovadas, por **decisão transitada em julgado**, conforme a competência originária para o julgamento das contas partidárias (Lei nº 9.096/95, Art. 37):

I – o Tribunal Superior Eleitoral deve suspender o repasse das cotas do Fundo Partidário aos respectivos diretórios nacionais, pelo prazo fixado na respectiva decisão;

II – os tribunais regionais eleitorais **devem determinar ao diretório nacional do partido que não distribua cotas do Fundo Partidário** ao respectivo diretório regional, pelo prazo fixado na respectiva decisão, ao mesmo tempo em que devem informar ao Tribunal Superior Eleitoral o ano a que se refere a prestação de contas, o motivo e o período de suspensão, com perda, de novas cotas, a fim de instruir a prestação de contas anual do diretório nacional, para que o órgão técnico responsável pelo exame das contas verifique o cumprimento da penalidade aplicada; e

III – os juízes eleitorais **devem determinar** aos diretórios regional e **nacional do partido que não distribuam cotas do Fundo Partidário ao respectivo diretório municipal ou zonal**, pelo prazo fixado na respectiva sentença, ao mesmo tempo em que devem informar ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Tribunal Regional Eleitoral o ano a que se refere a prestação de contas, o motivo e o período de suspensão, com perda, de novas cotas, a fim de instruir a prestação de contas anual dos diretórios regional e nacional, quando os órgãos técnicos respectivos verificam o cumprimento das penalidades aplicadas.

O dispositivo transcrito denota que a desaprovação de contas de órgão partidário poderá deflagrar os seguintes expedientes da Justiça Eleitoral: (i) quando se tratar de contas desaprovadas de diretório nacional, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral dar imediato cumprimento à decisão, **suspendendo diretamente** o repasse de cotas do Fundo Partidário à agremiação; ou (ii) quando se tratar de órgão partidário estadual, municipal ou zonal, caberá a instância competente para o julgamento das contas **determinar aos respectivos diretórios**

**estadual e nacional** do sanção aplicada para que, após devidamente comunicados, procedam à suspensão dos repasses, o que não vem sendo observado pelo TSE.

De qualquer maneira, a exigência de que a suspensão do recebimento de recursos do Fundo Partidário seja observada **desde a data de publicação da decisão** que desaprova as contas partidárias no âmbito dos Tribunais Regionais Eleitorais **jamais esteve prevista na Lei n. 9.096/1995**, legislação de regência, que assim dispunha ao tempo da edição da norma impugnada:

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. (Redação dada pela Lei nº 9.693, de 1998)

§ 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. (Parágrafo renumerado pela Lei nº 9.693, de 1998)

§ 2º A sanção a que se refere o caput será aplicada **exclusivamente à esfera partidária responsável pela irregularidade**. (Incluído pela Lei nº 9.693, de 1998)

Como se vê, a redação do Art. 37 — repita-se, já vigente quando da edição da Resolução de 2004 — trazia em seu § 2º a expressa **separação das esferas partidárias** quando se trata de sanção imposta em prestação de contas, afastando de forma clara qualquer hipótese de transcendência dos efeitos da condenação a outros órgãos partidários que não aquele diretamente atingido pela desaprovação das contas.

Ademais, no ano de 2009 — ainda sob a plena égide da Resolução n. 21.841/2004 — foi incluído na Lei n. 9.096/1995, previsão expressa no sentido de que o recurso interposto à instância superior seria **recebido com efeito suspensivo**, o que afastaria a produção imediata de efeitos pela decisão que desaprovasse as contas, veja-se:

Art. 37 [...]

§ 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**. (Incluído pela Lei n° 12.034, de 2009)

A mesma Lei n. 12.034/2009 cuidou de reafirmar a incomunicabilidade de sanções e obrigações de **qualquer natureza** entre os órgãos partidários com a inclusão do Art. 15-A à Lei n. 9.096/1995, cuja redação do *caput* prevê:

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 obrigação, à violação de direito, a dano a outrem ou a qualquer ato ilícito, excluída a solidariedade de outros órgãos de direção partidária. (Redação dada pela Lei n° 12.034, de 2009)

Nada obstante a **absoluta ausência de previsão legal**, o dispositivo ora impugnado vem sendo utilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral para impor graves sanções aos diretórios nacionais dos partidos políticos em suas prestações de contas perante a Justiça Eleitoral.

Conforme prevê o Art. 41 da Lei n. 9.096/1995, os órgãos nacionais são responsáveis por receber os recursos do Fundo Partidário e repassá-los aos respectivos órgãos estaduais e municipais, na forma definida pelo respectivo Estatuto (Art. 15, VIII, da Lei n. 9.096/1995).

Ocorre que, ao julgar as contas de exercício financeiro dos diretórios nacionais, o Tribunal Superior Eleitoral vem aplicando sistematicamente a disciplina estrita do Art. 28, IV, da Resolução TSE n. 21.841/2004 para julgar como irregulares **todos os repasses** efetuados a **partir da data da publicação** da decisão ou acórdão que desaprova as contas de órgãos municipais e estaduais.

A aventada irregularidade é mantida pelo Tribunal Superior Eleitoral mesmo nas hipóteses em que o partido comprova que **somente foi comunicado pela Justiça Eleitoral da suspensão em momento posterior à publicação da decisão** e que, nesse momento, deu integral cumprimento à determinação.

Como visto, a leitura sistemática da própria Resolução n. 21.841/2004 apenas reforça não ser possível confundir a **publicação** da

decisão com a necessária **intimação** do diretório nacional para que dê efetivo cumprimento às sanções impostas pela Justiça Eleitoral, uma vez que a publicação da decisão apenas gera efeitos para as partes que compõem os autos e são expressamente nominadas no ato junto a seus procuradores, como exige a lei processual.

Não se pode exigir que **terceiro que não compõe os autos** da prestação de contas — como é o caso dos diretórios nacionais — seja compelido a dar cumprimento a decisão judicial da qual **sequer foi intimado** pelos meios previstos na legislação.

A inconstitucionalidade da interpretação conferida pela e. Corte Eleitoral ao dispositivo ora impugnado revela-se ainda mais eloquente em hipóteses nas quais a **desaprovação é posteriormente revertida pelas instâncias recursais**, como é o caso da recente decisão proferida na PC n. 261-34, Rel. Min. Edson Fachin:

Compreende-se a questão quando se afere que foram proferidas três decisões no mencionado feito, [...].

A primeira delas, datada de 20.11.2013, recebeu o **número 1.293 e seu dispositivo indica a desaprovação das contas.**

O segundo acórdão é de 13.5.2015, ou seja, após o final do exercício financeiro ora analisado, e recebeu o número 428. Por meio dessa decisão, o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia **anulou, de ofício, o acórdão nº 1.293** em razão da ausência de fixação de sanção e determinou, no mesmo ato, a análise de nova documentação juntada pelo PMDB.

O terceiro julgamento produziu o acórdão nº 611, datado de 6.9.2016, igualmente posterior ao final do exercício financeiro de 2014, e nessa oportunidade a Corte Eleitoral baiana entendeu pela **aprovação com ressalvas da contabilidade examinada.**

Diante desse quadro fático, **a irregularidade deve ser analisada sob o prisma da decisão judicial válida durante o exercício financeiro de 2014**, uma vez que era a única apta a determinar a conduta da grei durante o exercício financeiro.

Assim, acolho o parecer conclusivo para entender que, no curso do ano fiscal de 2014, as contas do diretório regional do PMDB na Bahia estavam desaprovadas e ele não poderia, **por força do Art. 28, inciso IV, da Res. nº 21.841/04-TSE**, receber repasses de verbas do fundo partidário.



Além das inconsistências já suscitadas, tal providência também configura flagrante violação ao Art. 37, § 4º, da Lei n. 9.096/1995, que traz previsão de **automática concessão de efeito suspensivo** aos recursos interpostos contra decisão que desaprova contas partidárias, como visto acima.

Cabe destacar que irregularidades aventadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, por serem classificadas como aplicação indevida de recursos do Fundo Partidário, ensejam não apenas a **desaprovação das contas partidárias** como, também, a obrigação de **devolução ao Erário**, com **recursos próprios**, dos valores repassados aos órgãos estaduais e municipais em tal situação, conforme ilustra o seguinte precedente:

Quanto ao repasse de cotas do Fundo Partidário ao Diretório Estadual de Alagoas, observo da planilha de fl. 11 que o órgão nacional realmente repassou o valor total de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) nos meses de janeiro, fevereiro e março/2013, durante o período de suspensão de seis meses - 12.12.2012 a 12.5.2013 - a que foi sancionado o órgão regional, conforme decisão proferida na PC n° 240-43.2011.6.02.0000, com a publicação do acórdão em 12.12.2012.

Sobre esse ponto específico, o partido argumenta que "não foi notificado pela Justiça Eleitoral, ou seja, não tinha conhecimento que os órgãos inferiores estavam impedidos de receber recursos do fundo" (fl. 471).

Na espécie, razão não assiste ao partido. Nos termos da jurisprudência deste Tribunal e conforme previsto no Art. 28, IV, da Res.-TSE n° 21.841/2004, a suspensão deve ser efetivada a partir da publicação da decisão que desaprovou as contas.

No caso dos autos, a conduta afronta o disposto no **inciso IV do Art. 28 da Res.-TSE n° 21.841/2004**, a reclamar a **devolução da quantia de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) ao Tesouro Nacional** pelo Diretório Nacional do PDT, **devidamente atualizada, com recursos próprios**. [...].

(PC n. 285-96/DF, Rel. Min. Tarcisio Vieira, DJe 30.04.2019)

O dispositivo impugnado — e a literal interpretação que lhe é dada pelo e. Tribunal Superior Eleitoral — representam ainda clara



afronta ao princípio da razoabilidade, uma vez que se mostra **absolutamente inviável** que os diretórios nacionais acompanhem **todos** os processos de prestação de contas dos órgãos estaduais e municipais.

Cite-se a título de exemplo que os partidos requerentes possuem, em sua maioria, órgãos partidários ativos em **todas as vinte e sete unidades da Federação** e em **centenas ou milhares de municípios**, todos dotados de **plena autonomia jurídica**, conforme prevê o Art. 15-A da Lei n. 9.096/1995, supracitado.

A teratologia e irrazoabilidade da exigência contida no dispositivo impugnado é tão patente que levou o Parlamento à recente aprovação da **Lei n. 13.877/2019**, incluindo o § 3º-A na redação do Art. 37 da Lei n. 9.096/1995, passando a dispor:

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). (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

[...]

**§ 3º-A. O cumprimento da sanção aplicada a órgão estadual, distrital ou municipal somente será efetivado a partir da data de juntada aos autos do processo de prestação de contas do aviso de recebimento da citação ou intimação, encaminhada, por via postal, pelo Tribunal Regional Eleitoral ou Juízo Eleitoral ao órgão partidário hierarquicamente superior.** (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

Nota-se, portanto, que, a pretexto de regulamentar o disposto no Art. 37 da Lei n. 9.096/1995, a Resolução editada pela Corte Eleitoral **contrariou frontalmente** a disciplina contida na legislação federal que lhe garante suporte, o que levou, inclusive, à aprovação legislativa de novo dispositivo para **afastar de forma definitiva** a interpretação defendida pelo TSE.

O princípio constitucional da reserva legal estabelece que determinadas matérias do ordenamento devem ser tratadas exclusivamente por meio de **lei** em sentido formal, emanada do Poder Legislativo, a partir da tramitação de um projeto que tenha obedecido fielmente o processo legislativo disciplinado na Constituição Federal.

No que diz respeito às normas de direito eleitoral e, em especial, à definição do regime jurídico aplicável aos partidos políticos, o Art. 22, I, da Constituição reservou à legislação federal em sentido formal a competência para regular a matéria.

Nesse contexto, foi editada a Lei n. 9.096/1995, a fim de dispor “*sobre partidos políticos, **regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal***”, disciplinando os fundamentos básicos aplicáveis às agremiações expostos no Art. 17 do texto constitucional, dentre eles a prestação de contas à Justiça Eleitoral.

No caso em tela, portanto, resta manifesta a **afronta ao princípio da reserva legal e ao princípio da separação dos poderes**, uma vez que o Art. 28, IV, da Resolução TSE n. 21.841/2004 **inova** no ordenamento jurídico ao, **originária e abstratamente**, impor novas obrigações e originar graves sanções aos partidos políticos, **extrapolando manifestamente os limites regulamentares** expostos na Lei n. 9.096/1995.

Mesmo que se reconheça a delegação contida no Art. 61 da Lei n. 9.096/1995 para que o Tribunal Superior Eleitoral expeça as “instruções” para a fiel execução da lei regulamentadora, não cabe à Corte Eleitoral **criar** novas obrigações que não aquelas expressamente previstas em Lei.

Tal violação toma maior relevo considerando-se as **consequências sancionatórias** do dispositivo editado pelo TSE, que revelam clara violação ao princípio da legalidade estrita na hipótese.

Isso porque o dispositivo impugnado interfere na esfera jurídica de todos os partidos políticos, impondo graves condenações, **sem ostentar envergadura de lei formal**, emanada do Congresso Nacional e decorrente do devido processo legislativo.

Como visto, ao exprimir exigência não contida na legislação de regência, o dispositivo impugnado terminou por criar hipótese de **sanção não prevista em Lei**, infligindo aos partidos políticos regime inconstitucional de controle das contas partidárias.

Nesse exato sentido, está a conclusão do e. Min. Gilmar Mendes na **ADI 6.032-MC**, cujo mérito foi recentemente confirmado pelo Plenário desta e. Corte em 05.12.2019, veja-se:

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 que deve 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, seus requisitos formais, temporais e procedimentais, dispostas especialmente nos artigos 30 a 37-A da Lei 9.096/1995. Essa seria a base legal a amparar as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral ora impugnadas.

[...] 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.**

Ainda que assim não fosse, reitera-se que a **atual redação** do Art. 37, § 3º-A, da Lei n. 9.096/1995 **afasta de forma expressa** a exigência contida no Art. 28, IV, da Resolução TSE n. 21.841/2004, o que corrobora as já evidentes violações aos princípios da reserva legal, da legalidade e da separação dos poderes perpetradas pelo dispositivo ora impugnado.

Assim, revela-se imperioso o reconhecimento da **inconstitucionalidade** do Art. 28, IV, da Resolução TSE n. 21.841/2004 por este e. Supremo Tribunal Federal, uma vez que excede de forma patente a disciplina prevista na legislação federal que lhe garante suporte jurídico.

Sob outra perspectiva, requer-se a **interpretação conforme à Constituição** do dispositivo impugnado, a fim de reconhecer a inconstitucionalidade de qualquer leitura da norma que permita o sancionamento dos órgãos nacionais por repasses efetuados a órgãos estaduais, municipais ou zonais suspensos **antes** da devida e efetiva comunicação da desaprovação das contas pela Justiça Eleitoral ao órgão nacional do partido político.

## VI. DA MEDIDA CAUTELAR

No presente caso, impõe-se o deferimento de medida cautelar para que sejam imediatamente suspensos os efeitos do Art. 28, IV, da Resolução TSE n. 21.841/2004 e do Art. 36, § 11, da Resolução TSE n. 23.604/2019, uma vez que presentes os requisitos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora**, já amplamente demonstrados no decorrer da peça.

O *fumus boni iuris* está suficientemente evidenciado nas razões aduzidas acima, que demonstram a flagrante inconstitucionalidade das normas impugnadas.

Como visto, os dispositivos editados pelo e. TSE configuram clara ofensa aos princípios da **reserva legal** (Art. 17, III, e Art. 22, I, da CF) da **separação dos poderes** (Art. 2º da CF), na medida em que disciplinam matéria (Art. 17, III, da Constituição) restrita à competência de Lei federal (Art. 22, I, da Constituição), no caso, a Lei n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos).

As normas impugnadas violam, também, o princípio da **legalidade estrita** (Art. 5º, II, da CF), visto que excedem de forma manifesta seus limites regulamentares ao impor obrigações e limitar a capacidade probatória das agremiações nos processos de prestação de contas sem qualquer amparo na legislação de regência, Lei n. 9.096/1995.

Ainda, no que se refere ao Art. 36, § 11, da Resolução TSE n. 23.604/2019, verifica-se grave afronta aos princípios do **contraditório** e da **ampla defesa** (Art. 5º, LV, da Constituição), tendo em vista a inconstitucional limitação ao exercício de defesa dos partidos políticos no processo de prestação de contas imposto pelo dispositivo objeto da presente impugnação.

O *periculum in mora*, por sua vez, está demonstrado ante a **reiterada aplicação dos dispositivos** pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelos demais Tribunais Regionais, inclusive em processos que **ainda se encontram em julgamento** pela Justiça Eleitoral.

A urgência na implementação da medida acauteladora revela-se ainda mais presente no que se refere às prestações de contas

partidárias relativas ao exercício de 2014, que se encontram em fase de julgamento pelo Tribunal Superior Eleitoral **até o dia 30 de abril de 2020**, a fim de se respeitar o prazo de 5 anos previsto no art. 37, § 3º da Lei n. 9.096/95.

Por outro lado, verifica-se que a manutenção dos efeitos das normas impugnadas agrava os já imensos prejuízos que já vêm sendo compelidos aos partidos políticos. Isso porque imposição da disciplina versada nas normas atacadas tem ocasionado o reconhecimento de inúmeras irregularidades nas contas partidárias.

Com efeito, os órgãos partidários têm sido surpreendidos com ressalvas ou, **até mesmo, a desaprovação de suas contas**, tanto pela suposta irregularidade nos repasses aos órgãos estaduais como pela impossibilidade de apresentar a qualquer tempo documentos idôneos para comprovar o dispêndio de recursos públicos do Fundo Partidário, como ilustram os diversos precedentes apontados no decorrer desta ação.

Em ambos os casos, também é imposta ao órgão partidário a devolução de vultosas quantias ao Erário, que, além de constituírem **dívida com a União**, somente pode ser cumprida com **recursos próprios** da agremiação, dificultando de forma considerável o funcionamento interno dos partidos.

Diante do caráter continuado das violações constitucionais produzidas pelas normas impugnadas, cumpre a esta Suprema Corte sustar os efeitos dos dispositivos ao menos até a decisão final de mérito na presente ação direta.

Subsidiariamente, caso não se entenda pela suspensão integral de eficácia dos dispositivos impugnados, requer-se, ao menos que se refere ao Art. 28, IV, da Resolução TSE n. 21.841/2004, a determinação de **suspensão das cobranças e execuções** das sanções impostas pelo Tribunal Superior Eleitoral com fundamento no referido dispositivo regulamentar.

A medida se justifica diante da extrema gravosidade das condenações fixadas pela Justiça Eleitoral em tais hipóteses, obrigando que os diretórios nacionais restituam ao erário **vultosas quantias** repassadas aos diretórios inferiores quando sequer se detinha conhecimento da desaprovação das contas dos órgãos locais e quanto nem mesmo tais decisões haviam transitado em julgado.

Cumprе destacar que, por expressa determinação legal, as condenações aplicadas aos diretórios nacionais somente podem ser adimplidas com os **escassos recursos próprios** angariados pelas agremiações, ampliando o já evidente perigo na demora.

Portanto, até que sobrevenha decisão definitiva de mérito na presente ação direta, revela-se ponderada a suspensão da cobrança de tais valores, resguardando-se a plena reversibilidade de medida eventualmente implementada.

## **VII. DOS PEDIDOS**

Diante do exposto, requer-se seja conhecida a presente ação direta de inconstitucionalidade, tendo em vista o preenchimento de seus pressupostos de admissibilidade, para que seja concedida **medida liminar** para determinar a **suspensão imediata dos efeitos** dos dispositivos impugnados, visto que integralmente preenchidos os requisitos legais para a concessão da medida cautelar.

Subsidiariamente, no que se refere ao Art. 28, IV, da Resolução TSE n. 21.841/2004, requer-se a **suspensão liminar** da cobrança e execução das sanções impostas pela Justiça Eleitoral com fundamento no dispositivo impugnado, resguardando-se a plena reversibilidade de medida eventualmente implementada.

No mérito, requer-se a procedência da presente ação direta para, ratificando a liminar eventualmente concedida, declarar:

- (i) a inconstitucionalidade do **Art. 36, § 11, da Resolução n. 23.604/2019**, nos termos da fundamentação exposta; e
- (ii) a inconstitucionalidade do **Art. 28, IV, da Resolução n. 21.841/2004**, nos termos da fundamentação exposta, ou, subsidiariamente, seja concedida interpretação conforme ao dispositivo impugnado, a fim de reconhecer a inconstitucionalidade de qualquer leitura que permita o sancionamento dos órgãos nacionais por repasses efetuados a órgãos suspensos **antes** da devida comunicação da desaprovação pela

Justiça Eleitoral ao órgão nacional do partido político.

Por fim, requer-se que as publicações sejam realizadas em nome de todos os advogados das respectivas agremiações, conforme abaixo consignados, a fim de se evitar arguição futura de nulidade. Informa, para os efeitos do disposto pelo Art. 39, I, do Código de Processo Civil, que os signatários possuem escritório em Brasília, nos endereços declinados nas respectivas procurações.

Para efeitos contábeis, dá-se à causa o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

Nestes termos, pede deferimento.  
Brasília, 23 de abril de 2020.

|   |  |
|---|--|
| Rafael de Alencar Araripe Carneiro<br>OAB/DF 25.120<br>Pelo PSB | Fabício Juliano Mendes Medeiros<br>OAB/DF 27.581<br>Pelo DEM |
| Felipe Santos Correa<br>OAB/DF 53.078<br>Pelo PSB               | Paulo Machado Guimarães<br>OAB/DF 5.358<br>Pelo PCdoB        |
| Mara de Fátima Hofans<br>OAB/RJ 68.152<br>Pelo PDT              | Ana Daniela Leite e Aguiar<br>OAB/DF 11.653<br>Pelo PL       |
| Herman Ted Barbosa<br>OAB/DF 10.001<br>Pelo PP                  | Thiago Fernandes Boverio<br>OAB/DF 22.432<br>Pelo PSD        |
| Gustavo Kanffer<br>OAB/DF 20.839<br>Pelo PSDB                   | Eugênio José Guilherme de Aragão<br>OAB/DF 4.935<br>Pelo PT  |

Sidney Sá das Neves  
OAB/DF 33.683  
Pelo Solidariedade

Renato Oliveira Ramos  
OAB/DF 20.562  
Pelo MDB

André Maimoni  
OAB/DF 29.498  
Pelo PSOL

Marilda de Paula Silveira  
OAB/DF 33.954  
Pelo PSL

Luiz Gustavo Pereira da Cunha  
OAB/DF 28.328  
Pelo PTB

Renato Campos Galuppo  
OAB/MG 90.819  
Pelo Cidadania

Flávio Eduardo Wanderley Britto  
OAB/DF 15.079  
Pelo Republicanos

Joelson Costa Dias  
OAB/DF 10.441  
Pelo Podemos