

EXCELENTÍSSIMO MINISTRO DIAS TOFFOLI, D.D. PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

PREVENÇÃO MIN. GILMAR MENDES
EM RAZÃO DA **ADI 5362/DF**

PEDIDO LIMINAR
ELEIÇÕES 2018

FUNDAMENTO: ART. 77-B DO REGIMENTO INTERNO STF

PRECEDENTES: ADI 807 QO-QO/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence e ADI 5438, Rel. Min. Rosa Weber

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO, pessoa jurídica de direito privado, inscrito 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; e **PARTIDO POPULAR SOCIALISTA**, 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, SL 826/828, Pátio Brasil Shopping – Setor Comercial Sul, Brasília/DF, CEP n. 70307-901, todos partidos políticos devidamente registrados perante o Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional, vêm, por intermédio de seus procuradores devidamente constituídos (Doc. 1), respeitosamente à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 102, inciso I, alínea *a*, da Constituição Federal, e na Lei n. 9.868/1999, propor, em caráter de urgência, a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
com pedido de medida liminar

em face do **art. 47, caput e §2º da Res./TSE 23.432/2014**, do **art. 48 caput e §2o da Res. 23.546/2017** e do **art. 42, caput, da Resolução TSE n. 23.571/2018**, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I – CONTEXTO E PREVENÇÃO À ADI 5362/DF

1. O Partido Democrático Trabalhista – PDT ajuizou ação direta (ADI 5362/DF, Rel. Min Gilmar Mendes) contra o art. 47 *caput* e §2º da Res./TSE 23.432/2014 que – assim como a norma ora contestada previa que a falta de prestação de contas partidárias acarretava que “o registro ou anotação dos seus órgãos de direção [ficaria] suspenso até a regularização da sua situação”¹.

2. Diante da vigência da Lei 13.135/2015, o Ministério Público manifestou-se pela perda de objeto da ADI 5362/DF, por entender que “*não [haveria] mais possibilidade de serem suspensos registro ou anotação de órgãos de direção partidária*”. Acolhendo a pretensão ministerial, o então Relator Min. Gilmar Mendes reconheceu a perda de objeto da presente ação, nos seguintes termos:

“Verifico que, após a propositura desta ação, a Lei 13.165/2015 alterou a norma do artigo 37 da Lei 9.096/1995, que passou a prever como sanção exclusiva para a desaprovação das contas do partido a devolução da importância apontada, acrescida de multa de até 20%, a qual não pode ser estendida às pessoas físicas responsáveis. Logo, **além de derrogar o fundamento de validade do ato editado pelo TSE, a nova lei instituiu disciplina expressamente oposta à constante do art. 47, § 2º, da Resolução 23.432/2014. Destarte, percebe-se que ocorreu a revogação tácita da norma questionada. Portanto, a presente ação está prejudicada por perda superveniente de objeto (...)**”

3. Em Dezembro de 2015, o Tribunal Superior Eleitoral editou nova resolução, Res. 23.464/2015, para regulamentar “*o disposto no Título III da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos*”. Esta resolução não previu a suspensão dos diretórios pelo julgamento de contas não prestadas e não revogou o art. 47 da Res. 23.432/2014 que foi mantido vigente para “*as prestações de contas relativas ao exercício de 2015*” (art. 65, II da Res. 23.464/2015). Mencionado

¹ Art. 47. A falta de prestação de contas implica a proibição de recebimento de recursos oriundos do partidário, enquanto não for regularizada a situação do partido político. (...) § 2º Julgadas não prestadas as contas dos órgãos regionais, municipais ou zonais, serão eles e os seus responsáveis considerados, para todos os efeitos, inadimplentes perante a Justiça Eleitoral e o registro ou anotação dos seus órgãos de direção e ficará suspenso até a regularização da sua situação

dispositivo continua vigente até o presente momento, conforme se extrai do sítio do Tribunal Superior Eleitoral².

4. Para os exercícios de 2016 e 2017, foi editada a Res./TSE 23.465/2015 que também previa em seu art. 42 a suspensão “registro ou a anotação do órgão de direção estadual ou municipal que tiver suas contas partidárias julgadas como não prestadas, até que seja regularizada a situação”. Essa resolução, contudo, foi revogada pela Res. 23.571/2018 e, como não está mais vigente, não é objeto desta ação direta.

5. Em dezembro de 2017, o eg. TSE expediu nova resolução (Res. 23.546/2017) que não revoga as resoluções anteriores [ressalva que “as prestações de contas relativas aos **exercícios de 2016 e 2017** devem ser examinadas de acordo com as **regras previstas na Resolução-TSE nº 23.464, de 17 de dezembro de 2015**”, art. 65, III da Res. 23.546/2017], e reproduz exatamente o conteúdo do mesmo dispositivo, agora como art. 48, §2º nos seguintes termos: “O órgão partidário, de qualquer esfera, **que tiver as suas contas julgadas como não prestadas fica obrigado a devolver integralmente todos os recursos provenientes do Fundo Partidário que lhe forem entregues, distribuídos ou repassados, bem como terá suspenso o registro ou a anotação, no caso de órgão de direção estadual ou municipal.**”.

6. Finalmente, em 29 de maio de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral expediu a Res./TSE 23.571/2018 regulamentando a “a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos”. Mencionada norma **não revoga as Res. 23.432/2014, 23.464/2015 e 23.546/2017**, que ficaram mantidas para os exercícios que regulam. A nova resolução de 2018 (Res/TSE 23.571/2018), contudo, contém norma geral que prevê, da mesma forma que a anteriormente combatida, a “suspensão do registro ou a anotação do órgão de direção estadual ou municipal que tiver suas contas partidárias julgadas como não prestadas” (art. 42 da Res. 23.571/2018), **sem nenhuma regra revogadora ou de transição.**

² <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse>
<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-432-de-16-de-dezembro-de-2014-2013-brasil-2013-df>

7. Dessa forma, descortina-se o seguinte cenário: i) **Exercício de 2015**: aplica-se o art. 47 da Res. 23.432/2014 que foi mantido vigente para “as prestações de contas relativas ao exercício de 2015” (art. 65, II da Res. 23.464/2015); ii) **Exercício de 2016 e 2017**: aplica-se a Resolução-TSE nº 23.464 **que não contém regra de suspensão do diretório** [ressalva que “as prestações de contas relativas aos exercícios de 2016 e 2017 devem ser examinadas de acordo com as regras previstas na Resolução-TSE nº 23.464, de 17 de dezembro de 2015”, art. 65, III da Res. 23.546/2017]. A suspensão dos diretórios para as contas deste exercício foram feitas com base na Res./TSE 23.571/2018; iii) **Exercício de 2018 e seguintes**: art. 42 da Res. 23.571/2018.

8. Não fosse suficiente a imposição de sanção de suspensão do registro ou anotação do órgão partidário em razão do julgamento das contas, as resoluções em questão [cada qual em seu exercício] estabelecem que “**o requerimento de regularização não deve ser recebido com efeito suspensivo**” (art. 59, §1º, IV da Res. 23.547/2017, art. 61, §1º, IV da Res. 23.432/2014). Significa dizer que: **mesmo que o partido presente a regularização das contas** – hipótese em que a consequência máxima seria a desaprovação – **estará fora da disputa**. Inúmeras agremiações, mesmo com efeito suspensivo concedido posteriormente, foram excluídas do pleito pelo eg. TSE.

9. Exatamente a corroborar o relato, na sessão de 5 e 6 de outubro, ao julgar os Demonstrativos de Regularidade Partidárias (DRAP) do PPS, PT e PATRI, no Estado do Amapá, o Tribunal Superior Eleitoral, vencido o Min. Og Fernandes [que havia deferido liminar suspendendo as decisões regionais] considerou que a decisão proferida pelo Min. Gilmar Mendes declarando a perda de objeto da ADI 5362/DF por a alteração legislativa superveniente não levaria à impossibilidade de suspensão de anotação dos diretórios regionais. [Citam-se os DRAP 0600197-83.2018.6.03.0000 e 0600880-23.2018.6.03.0000]. Nessa assentada, o eg. TSE considerou suspensos os diretórios das agremiações partidárias por contas julgadas não prestadas dos exercícios de 2015 e 2016. **Como consequência da decisão, todos os candidatos do PT, PPS e PATRI do Amapá foram excluídos do pleito.**

10. A presente ADI, portanto, questiona **a mesma norma da ADI 5362/DF** além das novas disposição que reforçam seu conteúdo, desafiando decisão que reconheceu a perda de objeto por superveniência de lei federal.

11. Em casos tais, aplica-se o disposto no art. 77-B do Regimento do Supremo Tribunal Federal o qual dispõe sobre a prevenção em ação direta:

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

12. No mesmo sentido, esta c. Corte decidiu em **questão de ordem [ADI 807 QO-QO/RS], Rel. e. Min. Sepúlveda Pertence** que a ação direta proposta contra o mesmo objeto determina distribuição por prevenção:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade: identidade do objeto. A preclusão da negativa de ingresso do Governador do Estado no processo da ADIn proposta por outrem contra lei do seu Estado **não elide a sua legitimação para propor nova ação direta com o mesmo objeto, distribuída por prevenção ao relator da anteriormente ajuizada.**

13. Verifica-se, ainda, que a ADI 5438 foi distribuída por prevenção a Min. Rosa Weber em razão da ADI 5272. Embora não haja decisão judicial, a inicial da ADI 5438 menciona que a 5272 perdeu o objeto em razão de alteração legislativa, assim como no presente caso.

II - DA LEGITIMIDADE ATIVA UNIVERSAL DE PARTIDO POLÍTICO

14. Conforme dispõem o art. 103, VIII, da Constituição Federal, e o art. 2º, VIII, da Lei n. 9.868/1999, os partidos políticos que possuem representação no Congresso Nacional podem propor ação direta de inconstitucionalidade.

15. Segundo a jurisprudência deste e. Supremo Tribunal Federal, 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).

16. Quer-se dizer, portanto, que os partidos políticos possuem a denominada legitimidade ativa universal para provocação do controle abstrato de constitucionalidade, de modo que resta clara a legitimidade dos Partidos ora Requerentes para a propositura da presente ação.

III - DAS NORMAS IMPUGNADAS OBJETO DA ADI: art. 47, *caput* e §2º da Res./TSE 23.432/2014, do art. 48 *caput* e §2º da Res. 23.546/2017 e do art. 42, *caput*, da Resolução TSE n. 23.571/2018

17. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta contra o **art. 47, *caput* e §2º da Res./TSE 23.432/2014, do art. 48 *caput* e §2º da Res. 23.546/2017 e do art. 42, *caput*, da Resolução TSE n. 23.571/2018**, todos de mesmo conteúdo estabelecendo a gravosa sanção de suspensão do registro de partido político que tiver as contas partidárias julgadas não prestadas. Eis a redação dos dispositivos impugnados:

Res./TSE 23.432/2014 [Exercício de 2015]

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

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

Res./TSE 23.546/2017 [Exercício 2018]

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

§ 2º O órgão partidário, de qualquer esfera, que tiver as suas contas julgadas como não prestadas fica obrigado a devolver integralmente todos os recursos provenientes do Fundo Partidário

que lhe forem entregues, distribuídos ou repassados, bem como **terá suspenso o registro ou a anotação, no caso de órgão de direção estadual ou municipal.**

Res./TSE 23.571/2018 [**Aplicada aos exercícios 2016, 2017, 2019 e seguintes**]:

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

IV - CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: Resolução do TSE que viola diretamente o texto constitucional por usurpar competência legislativa

18. Inicialmente, cabe destacar o cabimento desta ação direta contra as Resoluções em questão a exemplo do que se decidiu na ADI 4467, Rel. **Min. Rosa Weber**, proposta contra o art. 91-A da Lei 9.504/97 e o art. 47, §1º da Res. 23.218.

19. Como se tem preconizado nesta c. Corte, para que a ADI seja cabível contra uma resolução, cinco os requisitos que devem ser atendidos: i) a generalidade e abstração da norma; ii) sua autonomia jurídica; iii) a impessoalidade; iv) a eficácia vinculante. Além disso, esta c. Corte Suprema tem afirmado que a ADI *“não pode depender para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e em um desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do diploma”* (ADI 3345).

20. No caso, todos os requisitos encontram-se atendidos: **i)** generalidade, impessoalidade e abstração: os destinatários da Resolução não são simplesmente os partidos que tiveram os registros indeferidos nestas eleições, mas todos os partidos que tiverem suas contas declaradas não prestadas. Portanto, seus destinatários são determináveis, mas não determinados. Além disso, a norma não tem efeitos concretos porque não se esgota em uma única aplicação. A cada pleito, sua incidência será renovada; **ii)** não há dúvida quanto a sua eficácia vinculante, pois impõe sanção aos

partidos políticos e acaba por afetar o exercício dos direitos políticos de seus filiados;
iii) autonomia jurídica: a norma expedida pelo TSE encontra óbice diretamente no art. 45, §1º, CR/88; **iv)** inquestionável sua eficácia vinculante.

21. Nesse sentido, encontram-se os seguintes precedentes desta c. Corte, especificamente direcionados a Resoluções produzidas por órgãos da Justiça Eleitoral:

ADI 4018 MC/GO, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 16.05.2008

1. Cabimento da ação direta para a impugnação de resoluções do TRE/GO. Destinatários do ato normativo determináveis, mas não determinados. Precedentes. 2. O TRE/GO, por meio das resoluções impugnadas, estabeleceu as regras concernentes à realização de eleições diretas para a escolha de Prefeito e Vice-Prefeito no Município de Caldas Novas, conforme determinado pelo Tribunal Superior Eleitoral. 3. Resolução 124/2008, que define quais serão os possíveis candidatos aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito e quais serão os eleitores. 4. Potencial surgimento de circunstâncias inusitadas. Situações em que cidadãos reúnam condições suficientes para ser candidatos, ainda que não possam votar na eleição. 5. A capacidade eleitoral ativa deve ser ponderada ao tempo do processo eleitoral, de modo que a restrição imposta pela Resolução 124/2008 não encontra fundamento constitucional. 6. Fumus boni iuris demonstrado pela circunstância de a Resolução 124/2008 excluir eleitores atualmente habilitados a participar do processo de escolha do Prefeito e Vice-Prefeito. 7. Periculum in mora evidente, vez que a data designada para as eleições é 17 de fevereiro de 2008. 8. Medida cautelar deferida para assegurar possam participar do processo eleitoral todos os eleitores do Município de Caldas Novas, Goiás, afastada a regra veiculada pelo artigo 13 da Resolução n. 124/2008.

ADI 2269/RN, Rel. Min. Eros Grau, DJ 31-03-2006

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigo 3º da Resolução Administrativa n. 01/2000 do TRE do Estado do Rio Grande do Norte. Proibição do uso de simulador da urna eletrônica. Constitucionalidade. 1. O texto normativo atacado não incorre em qualquer modalidade de inconstitucionalidade, ao contrário, evidencia meio idôneo para a preservação da higidez do processo eleitoral. Precedentes. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

22. No mesmo sentido, ADI 3.345, DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 25/8/2005 e CAUTELAR NA ADI 5.104, DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, 21/05/2014.

23. A jurisprudência desta c. Corte ampara, portanto, o ajuizamento da presente ação direta contra a Res./TSE 23.389/2013 concomitantemente com o art. 1º, *caput* e parágrafo único da LC 78/93.

V - VIOLAÇÃO AO ART. 2º, art. 17, §§2º e 3º, art. 17, I e II e art. 22, I, DA CR/88: USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO CONGRESSO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.

24. Não há dúvida de que o c. Tribunal Superior Eleitoral, nos termos da jurisprudência já assentada nesse c. Supremo Tribunal Federal tem competência para expedir resoluções e instruções para a fiel execução da legislação eleitoral. De fato, já se admitiu a constitucionalidade da Res. 22.610 que regulamentou a perda de mandato por infidelidade partidária (ADI 3.999, Rel. **Min. Joaquim Barbosa**) e da Res. 21.702 que estabeleceu critérios para a definição do número de vereadores nos termos do RE 197.917 (ADI 3.345, Rel. **Min. Celso de Mello**).

25. Contudo, as Resoluções ora combatidas se distanciam dos precedentes por uma questão central: diferentemente das demais hipóteses, a própria Constituição, por expressa disposição, atribui competência ao Congresso Nacional para regular **“nos termos da lei”** tanto o **“acesso à recursos do fundo partidário”** (art. 17, §2º e 3º CR/88) quanto os preceitos do art. 17, I a IV entre eles a obrigação de **“prestação de contas à Justiça Eleitoral”** (art. 17, III da CR/88).

26. A partir de previsão constitucional, o art. 17 da CR/88 foi regulamentado na Lei 9.096/95, art. 37 *caput* e §2º e art. 37-A **não quais não se cogita de extinção de órgão partidário em razão de contas julgadas não prestadas**. Pelo contrário, a lei foi reformada para deixar claro que não incidiria sanção como essa em casos tais. Ocorre que, com todo o acatamento, o c. Tribunal Superior Eleitoral acabou usurpando competência legislativa **exercida pelo congresso nacional** ao produzir resolução que impõe sanção diversa da prevista na lei.

27. A diferenciação das hipóteses é de suma importância para que não se aproximem situações diversas. Afinal, poder-se-ia pensar – a partir de uma leitura

apressada, com a devida vênia – que assim como na infidelidade partidária ou no número de vereadores, não haveria óbice a que o mesmo procedimento fosse adotado na redefinição das regras impostas ao partido.

28. Não está em pauta, renovada vênia, **pretensão abstrata de avaliação da independência entre os poderes e do conceito de regulamento que poderia ser expedido pela Corte Eleitoral**. Discute-se a invasão direta em competência constitucionalmente definida pelo **art. 17, §§2º e 3º, art. 17, I e II e art. 22, I, da CR/88**.

29. Pois bem. Como visto, cabe ao legislador ordinário expedir normas não apenas de *direito eleitoral*, em geral (art. 22, I da CR/88), mas sobre a distribuição de recursos e as prestações de contas do partido, em especial (art. 17, §§2º e 3º, art. 17, I e II da CR/88). Essa competência legislativa foi exercida por meio da Lei 9.096/95 que “*dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal*”.

30. E como foi exercida a competência legislativa no que se refere ao julgamento de contas não prestadas? Duas consequências foram impostas pela lei: 1º) sanção de **extinção** que atinge **apenas o órgão partidário nacional** que deixa de prestar suas contas [afinal, ele é o destinatário dos recursos públicos, repassados pelo eg. TSE] – art. 28, §6º] e 2º) sanções **financeiras** que atingem a **todos os órgãos da agremiação** partidária que têm suas contas rejeitadas ou consideradas não prestadas.

31. Basta lei o disto no Capítulo IV da Lei 9.096/95 que trata da **Extinção dos Partidos Políticos**, que não poderia ser mais claro ao prever expressamente que **apenas os órgãos nacionais** – após contraditório específico – estão sujeitos à sanção de extinção com cancelamento de registro e estatuto:

“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;

§ 6º O disposto no inciso III do caput refere-se apenas aos órgãos nacionais dos partidos políticos que deixarem de prestar contas ao Tribunal Superior

Eleitoral, não ocorrendo o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido quando a omissão for dos órgãos partidários regionais ou municipais.

32. Quanto aos demais órgãos partidários (estaduais, municipais e zonais), até 2015, a lei previa como consequência para “a falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial” unicamente a “suspensão de novas cotas do Fundo Partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei”. O texto legal, mesmo nesse período, nunca cogitou de extinção de órgão partidário em razão de julgamento e contas.

33. Entretanto, desconsiderando a limitação constitucional e o exercício da competência legislativa pelo Congresso Nacional, data vênua, o Tribunal Superior Eleitoral editou a **Res./TSE 23.432/2014 [Exercício de 2015]** nos termos da qual:

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

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

34. Diante da inconstitucionalidade da norma em razão da usurpação de competência legislativa, renovada vênua, o PDT ajuizou ação direta de constitucionalidade (ADI 5362/DF) questionando a constitucionalidade desta Res./TSE 23.432/2014.

35. Após o ajuizamento da ADI 5362/DF e justamente em razão da edição da referida Resolução 23.432/2014, foi que o Congresso Nacional aprovou a **Lei 13.165/2015** para que ficasse ainda mais claro e extreme de dúvida que o regime jurídico partidário não comportava extinção de órgão partidário em razão de contas julgadas não prestadas. E assim o fez ao prever que as **únicas consequências** para falta de prestação de contas **seriam financeiras**. Senão vejamos:

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) [\(Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#)

[...]

§ 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* deverá ser aplicada de forma **proporcional e razoável**, pelo período de um a doze meses, e o pagamento deverá ser feito por meio de desconto nos futuros repasses de cotas do Fundo Partidário, desde que a prestação de contas seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, em até cinco anos de sua apresentação. [\(Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#)

[...]

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**. [\(Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#)

36. Note-se que o art. 37-A não deixa dúvida quanto às consequências advindas da *falta de prestação de contas*. Ainda que se compreenda que o art. 37 da Lei 9.096/97 refere-se apenas ao caso de contas *rejeitadas*. O legislador excluiu de forma expressa a possibilidade de suspensão de registro ou anotação **de seus órgãos de direção partidária** em razão do julgamento de suas contas.

37. Tão clara a clareza do texto produzido no exercício da competência legislativa, que o próprio Ministério Público pediu a extinção da ADI. Diante da vigência da Lei 13.135/2015, o Ministério Público manifestou-se pela perda de objeto da ADI 5362/DF, por entender que, *repita-se, “não [haveria] mais possibilidade de serem suspensos registro ou anotação de órgãos de direção partidária”*. Acolhendo a pretensão ministerial, o então Relator Min. Gilmar Mendes reconheceu a perda de objeto da presente ação, trecho que pede vênha para transcrever **novamente**:

“Verifico que, após a propositura desta ação, a Lei 13.165/2015 alterou a norma do artigo 37 da Lei 9.096/1995, que passou a prever como sanção exclusiva para a desaprovação das contas do partido a devolução da importância apontada, acrescida de multa de até 20%, a qual não pode ser estendida às pessoas físicas responsáveis. Logo, **além de derrogar o fundamento de validade do ato editado pelo TSE, a nova lei instituiu**

disciplina expressamente oposta à constante do art. 47, § 2º, da Resolução 23.432/2014. Destarte, percebe-se que ocorreu a revogação tácita da norma questionada. Portanto, a presente ação está prejudicada por perda superveniente de objeto (...)"

38. A decisão, contudo, não foi suficiente para contar a produção legislativa da c. Corte Eleitoral que voltou a exercer sua competência regulamentar no sentido de que o julgamento de contas não prestadas acarretaria a extinção do órgão partidário. O quadro abaixo demonstra a incompatibilidade das normas produzidas no exercício da competência legislativa e as resoluções do TSE:

NORMA	PREVISÃO
<p>Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos – Dispositivo com redação dada pela Lei n. 9.693/1998)</p>	<p>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.</p>
<p>Resolução 23.432/2014 (Regulamenta o disposto no Título III da Lei no 9.096/1995 – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos)</p>	<p>Art. 47. A falta de prestação de contas implica a proibição de recebimento de recursos oriundos do partidário, enquanto não for regularizada a situação do partido político.</p> <p>§ 2º Julgadas não prestadas as contas dos órgãos regionais, municipais ou zonais, serão eles e os seus responsáveis considerados, para todos os efeitos, inadimplentes perante a Justiça Eleitoral e o registro ou anotação dos seus órgãos de direção e ficará <u>suspenso</u> até a regularização da sua situação.</p>

<p>Lei 13.165/2015 ("Minirreforma Eleitoral" – Promove alterações na Lei n. 9.096/1995)</p>	<p>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).</p> <p>§ 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.</p> <p>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.</p>
<p>Resolução 23.465/2015 (Revoga a Resolução 23.432/2014)</p>	<p>Art. 42. Será suspenso o registro ou a anotação do órgão de direção estadual ou municipal que tiver suas contas partidárias julgadas como não prestadas, até que seja regularizada a situação.</p> <p>Parágrafo único. A desaprovação das contas partidárias apresentadas à Justiça Eleitoral não enseja a suspensão de que trata este artigo (Lei nº 9.096, art. 32, § 5º).</p>
<p>Resolução 23.571/2018 (Diploma atualmente em vigência - Revoga a Resolução 23.465/2015)</p>	<p>Art. 42. Será suspenso o registro ou a anotação do órgão de direção estadual ou municipal que tiver suas contas partidárias julgadas como não prestadas, devendo o órgão ser inativado e novas anotações indeferidas até que seja regularizada a situação.</p> <p>Parágrafo único. A desaprovação das contas partidárias apresentadas à Justiça Eleitoral não enseja a suspensão de que trata este artigo (Lei nº 9.096/1995, art. 32, § 5º).</p>

39. Com todo o acatamento e respeito que merecem a eg. Corte Eleitoral, a exclusão de agremiações partidárias das eleições em razão do julgamento de suas contas – mesmo quando já regularizadas, afronta ao princípio democrático e às garantias eleitorais previstas na Constituição Federal. Assim porque, acaba por afetar diretamente o direito de seus filiados à candidatura.

40. Onde a Lei não inovou, não cabe ao Regulamento inovar. Ressalte-se que sanção de tamanha gravidade **jamaís esteve prevista em Lei**, configurando, concessa vênua, flagrante inovação do TSE.

VI – VIOLAÇÃO AO ART. 2º E AO ART. 17 DA CR/88: INCONSTITUCIONALIDADE DA DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS POLÍTICOS PELO TSE; DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SEM PARÂMETROS

41. Não se pode deixar de anotar o cuidado dedicado ao trabalho desempenhado pelo eg. Tribunal Superior Eleitoral. Entretanto, com todo o respeito que merece sua posição, até mesmo aqueles que defendem a constitucionalidade do regulamento delegado ao Tribunal Superior, exigem um **pressuposto fixo** que delimita a centralidade do debate: a existência de parâmetros estabelecidos na lei para que o órgão regulamentar possa “preencher os brancos deixados por ele”³. Qual seria, portanto, o limite constitucional desse “branco” que poderia ser deixado ao TSE pelo legislador?

42. Já de antemão, é preciso alinhar um pressuposto teórico e constitucional que é claro, na espécie: a hipótese em julgamento **não envolve** a delegação regulamentar típica de agências reguladoras e dos órgãos de controle, em que a complexidade de conhecimentos específicos e a velocidade das mudanças passaram a exigir capacidade normativa vinculada especificamente à **discricionariedade técnica**. A delegação dessa competência normativa ao TSE, para fixação **das sanções que decorrem da rejeição de contas ou da não prestação de contas pelos órgãos partidários**, envolve o poder regulamentar típico da função administrativa outorgada, excepcionalmente, ao Poder Judiciário.

43. Excluindo esse núcleo específico, é possível definir como se tem construído a jurisprudência desta c. Corte, em hipóteses que delimitam parâmetros para tanto:

³ BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais do Direito Administrativo*. v. I, Forense, 2ª ed. p. 342

I – ADI 4.568/DF, Rel. **Min. Cármen Lúcia**: a norma do art. 3º da Lei n.12.382/2011 que delega à Presidente da República a competência para fixar o salário mínimo foi considerada constitucional porque limita-se à “*aplicação aritmética, nos termos legalmente previstos, dos índices fixados pelo Congresso Nacional, a serem expostos pelo decreto presidencial. Tal decreto não inova a ordem jurídica, o que seria inobservância da Constituição, mas tão somente aplica a lei*”. Nesse sentido, afirmou essa c. Corte que “o legislador retirou do Presidente da República qualquer discricionariedade quanto à fórmula para apuração do quantum a ser adotado segundo o valor legalmente fixado ou sequer quanto à possibilidade de revisão ou forma de compensação de eventuais resíduos”. Nesse julgamento, afirmou o i. **Min. Luiz Fux**: a “*habilitação do Poder Executivo, nesse caso, não pode configurar uma renúncia do Poder Legislativo quanto a sua competência para expressar a vontade geral do povo, devendo, ao contrário, ser fixada, acompanhada de "standards" de conteúdo, de diretrizes políticas que limitem a atuação da Administração Pública, a fim de que a norma habilitante não corresponda a um cheque em branco*. Nesse sentido é que a Suprema Corte americana já estabeleceu a denominada doutrina dos princípios inteligíveis, considerando inconstitucionais as alegações operadas por lei, sem prévios parâmetros claros [...]”

II – Repercussão geral, RE 684.261/RS, Rel. **Min. Luiz Fux**: “o fato de a lei deixar para o regulamento a complementação dos conceitos de “atividade preponderante” e “grau de risco leve, médio ou grave”, não implica ofensa ao princípio da legalidade tributária, C.F. art. 150, I”, pois “os elementos essenciais à constituição da contribuição estão estabelecidos em norma primária, relegado ao campo de atuação do Poder Executivo apenas os critérios técnicos para aferição do enquadramento das empresas”

44. No caso, o art. 17, §§ 1º e 2º bem como o art. 22, I da Constituição delegaram ao legislador a competência que foi exercida por meio de lei ordinária (arts. 28, §6º, 37 e 37-A da Lei 9.096/97). Não restou **espaço em branco de delegação ao eg. TSE, data vênua**. De fato, não há delegação de simples competência regulamentar ao Tribunal Superior Eleitoral. Afinal, caberia a c. Corte apenas tornar mais claros os termos da norma ou determinar a execução material de seus critérios.

45. Ao julgar a constitucionalidade da Resolução do eg. TSE que fixava critérios para a definição do número deputados federal, esta c. Corte fixou critérios que, em tudo, se aplicam ao presente caso (ADI 5020, Rel. **Min. Gilmar Mendes**):

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL ELEITORAL. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI COMPLEMENTAR Nº 78/1993. AUSÊNCIA DE QUÓRUM QUALIFICADO PARA A APROVAÇÃO. INOCORRÊNCIA. ART. 1º, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 78/1993. RESOLUÇÃO Nº 23.389/2013 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DEFINIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ART. 45, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PROPORCIONALIDADE RELATIVAMENTE À POPULAÇÃO. OBSERVÂNCIA DE NÚMEROS MÍNIMO E MÁXIMO DE REPRESENTANTES. CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. INDELEGABILIDADE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. FUNÇÃO NORMATIVA EM SEDE ADMINISTRATIVA. LIMITES. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. 1. Segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, **viável o controle abstrato da constitucionalidade de ato do Tribunal Superior Eleitoral de conteúdo jurídico-normativo essencialmente primário**. A Resolução nº 23.389/2013 do TSE, ao inaugurar conteúdo normativo primário com abstração, generalidade e autonomia não veiculado na Lei Complementar nº 78/1993 nem passível de ser dela deduzido, em afronta ao texto constitucional a que remete – o art. 45, caput e § 1º, da Constituição Federal –, expõe-se ao controle de constitucionalidade concentrado. Precedentes. 2. **Embora apto a produzir atos abstratos com força de lei, o poder de editar normas do Tribunal Superior Eleitoral, no âmbito administrativo, tem os seus limites materiais condicionados aos parâmetros do legislador complementar, no caso a Lei Complementar nº 78/1993 e, de modo mais amplo, o Código Eleitoral, recepcionado como lei complementar. Poder normativo não é poder legislativo**. A norma de caráter regulatório preserva a sua legitimidade quando cumpre o conteúdo material da legislação eleitoral. Pode conter regras novas, desde que preservada a ordem vigente de direitos e obrigações, limite do agir administrativo. Regras novas, e não direito novo. 3. Da Lei Complementar nº 78/1993, à luz da Magna Carta e do Código Eleitoral, não se infere delegação legitimadora da Resolução nº 23.389/2013 do Tribunal Superior Eleitoral. 4. O art. 45, § 1º, da Constituição da República comanda a definição, por lei complementar (i) do número total de Deputado se (ii) da representação dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população – e não ao número de eleitores –, respeitados o piso de oito e o teto de setenta cadeiras por ente federado. Tal preceito não comporta a inferência de que suficiente à espécie normativa complementadora – a LC 78/1993 –, o número total de deputados. Indispensável, em seu bojo, a fixação da representação dos Estados e do Distrito Federal. A delegação implícita de tal responsabilidade política ao Tribunal Superior Eleitoral traduz descumprimento do comando constitucional em sua inteireza. 5. Compete ao legislador complementar definir, dentre as possibilidades existentes, o critério de

distribuição do número de Deputados dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população, observados os demais parâmetros constitucionais. **De todo inviável transferir a escolha de tal critério, que necessariamente envolve juízo de valor, ao Tribunal Superior Eleitoral ou a outro órgão.** 6. A Resolução impugnada contempla o exercício de ampla discricionariedade pelo TSE na definição do critério de apuração da distribuição proporcional da representação dos Estados, matéria reservada à lei complementar. A renúncia do legislador complementar ao exercício da sua competência exclusiva não legitima o preenchimento da lacuna legislativa por órgão diverso. 7. Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 78/1993 por omissão do legislador complementar quanto aos comandos do art. 45, § 1º, da Carta Política de definição do número total de parlamentares e da representação por ente federado, e da Resolução nº 23.389/2013 do TSE, por violação do postulado da reserva de lei complementar ao introduzir inovação de caráter primário na ordem jurídica, em usurpação da competência legislativa complementar. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente, sem modulação de efeitos.

46. Assim como no precedente acima, com o devido respeito, eg. TSE ultrapassou e muito o *espaço em branco* deixado tendo em conta o limite constitucional.

VII - DO PEDIDO LIMINAR. URGÊNCIA NA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA SANÇÃO A FIM DE PRESERVAR O VOTO POPULAR NAS ELEIÇÕES DE 2018.

47. Como antes exposto e conforme documentos ora anexados, logo após a decisão do TSE que manteve a aplicação das resoluções em questão suspendendo os diretórios partidários em razão da *não prestação de contas*, a Corte Regional do Amapá divulgou “*nota de esclarecimento*” na qual afirma que todos os votos dados às chapas majoritárias e proporcionais serão declarados nulos. O resultado das eleições foi julgado excluindo os votos atribuídos a todos os candidatos dos partidos que tiveram suas contas rejeitadas, independentemente de reapresentação.

48. Com já exposto, pede-se vênua para reiterar, não fosse suficiente a imposição de sanção de suspensão do registro ou anotação do órgão partidário em razão do julgamento das contas, as resoluções em questão [cada qual em seu exercício]

estabelecem que “**o requerimento de regularização não deve ser recebido com efeito suspensivo**” (art. 59, §1º, IV da Res. 23.547/2017, art. 61, §1º, IV da Res. 23.432/2014). Significa dizer que: **mesmo que o partido tenha apresentado a regularização das contas** – hipótese em que a consequência máxima seria a desaprovação – **está fora da disputa**. Inúmeras agremiações, mesmo com efeito suspensivo concedido posteriormente, foram excluídas do pleito pelo eg. TSE.

49. Caso essa situação persista, os candidatos a Governador, Vice-Governador, Senador, deputados estaduais e deputados federais do PPS, PT e PATRI [ao menos do Amapá] – todos com registro deferido – serão **alijados do resultado do processo eleitoral e seus votos não serão contabilizados (o que já foi determinado pelo Tribunal Regional Eleitoral). Além dos candidatos que deveriam seguir no segundo turno e serão alijados do pleito.** Isso sem contar as eleições suplementares em curso e que ainda poderão ser realizadas até as próximas eleições municipais.

50. Finalmente, não se pode perder de vista as altas somas de recursos públicos já destinados às campanhas desses candidatos que tiveram os registros de candidatura deferidos.

51. Diante do exposto reside o *periculum in mora* no fato de que, mantidas as resoluções inconstitucionalmente editadas, e os seus efeitos injurídicos, as situações por ela produzidas são **impossível reversão, pois afetam as eleições que ainda se encontram em curso**, o que reclama a imediata atuação do Poder Judiciário.

VIII - DOS PEDIDOS

52. Pelo exposto, requer-se que esse Supremo Tribunal Federal conceda, com a brevidade possível, em decisão monocrática e sem intimação dos interessados, MEDIDA CAUTELAR, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário, para suspensão da eficácia do **art. 47, caput e §2º da Res./TSE 23.432/2014, do art. 48 caput e §2º da Res. 23.546/2017 e do art. 42, caput, da Resolução TSE n. 23.571/2018**, com a consequente

insubsistência da suspensão das anotações e registros dos órgãos partidários em razão de contas julgadas não prestadas.

53. Após a apreciação do pedido liminar, requer seja solicitado parecer do Advogado-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal, e, ao final, pede-se a integral procedência do pedido inicial da ação, declarando-se a inconstitucionalidade do **art. 47, caput e §2º da Res./TSE 23.432/2014, do art. 48 caput e §2º da Res. 23.546/2017 e do art. 42, caput, da Resolução TSE n. 23.571/2018**, diante da violação ao 2º, art. 17, §§2º e 3º, art. 17, I e II e art. 22, I, da Constituição da República, com a consequente insubsistência, em caráter definitivo, da suspensão das anotações e registros dos órgãos partidários em razão de contas julgadas não prestadas.

Nesses termos, pede deferimento.
Brasília, 9 de outubro de 2018.

Rafael de Alencar Araripe Carneiro
OAB/DF 25.120

Marilda de Paula Silveira
OAB/DF 33.954

Felipe Santos Correa
OAB/DF 53.078

Renato Campos Galuppo
OAB/MG 90.819

Flávio Henrique Unes Pereira
OAB/DF 31.442