

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Inicialmente, destaco que a ADI 6.395 foi ajuizada em 23 de abril de 2020, tendo sido determinada a aplicação do art. 12 da Lei nº 9.868, de 1999, em razão da relevância da matéria debatida nos autos e o teor das informações oriundas do Tribunal Superior Eleitoral em 07 de maio de 2020.

Estando os autos devidamente instruídos e em plenas condições de julgamento definitivo, entendo por bem passar diretamente à análise do mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade e submetê-la à análise do plenário deste Supremo Tribunal Federal.

#### **I - Preliminar de inviabilidade da ADI quanto à Resolução nº 21.841/2004**

A Advocacia-Geral da União destacou em sua manifestação (eDoc. 38) a inadmissibilidade da ação quanto à inconstitucionalidade da art. 28, IV, da Resolução nº 21.841/2004 do Tribunal Superior Eleitoral, haja vista que mencionada norma já estava revogada ao tempo do ajuizamento.

Em âmbito acadêmico, tive a oportunidade de explorar a questão do direito revogado no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade. Em nome de uma compreensão integral do assunto, passo a transcrever tais conclusões:

“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal considera inadmissível a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade contra lei ou ato normativo já revogado<sup>173</sup>.

Sob o império da Constituição de 1967/69 entendia-se que, se a revogação ocorresse após a propositura da ação, era possível que o Tribunal procedesse à aferição da constitucionalidade da lei questionada, desde que a norma tivesse produzido algum efeito no passado. Caso contrário, proceder-se-ia à extinção do processo por

falta de objeto<sup>174</sup>. Elidia-se, assim, a possibilidade de que o legislador viesse a prejudicar o exame da questão pelo Tribunal através da simples revogação.

Esse entendimento do Tribunal impôs-se contra a resistência de algumas vozes. Sustentou-se a opinião de que, se a lei não está mais em vigor, isto é, se ela não mais existe, não haveria razão para que se aferisse a sua validade no âmbito do controle de constitucionalidade<sup>175</sup>.

O entendimento dominante subsistiu, ainda, sob o regime da Constituição de 1988<sup>176</sup>.

Essa orientação sofreu mudança a partir do julgamento da Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade 709-PR, quando o Supremo Tribunal Federal passou a admitir que a revogação superveniente da norma impugnada, independentemente da existência, ou não, de efeitos residuais e concretos, prejudica o andamento da ação direta<sup>177</sup>.

Essa posição do Tribunal, que obstava o prosseguimento da ação após a revogação da lei, ocasionava, seguramente, resultados insatisfatórios<sup>178</sup>. Se o Tribunal não examinasse a constitucionalidade das leis já revogadas, tornava-se possível que o legislador conseguisse isentar do controle abstrato lei de constitucionalidade duvidosa, sem estar obrigado a eliminar suas consequências inconstitucionais. É que mesmo uma lei revogada configura parâmetro e base legal para os atos de execução praticados durante o período de sua vigência<sup>179</sup>.

Contra essa objeção poder-se-ia afirmar que a existência de um amplo controle incidente de normas possibilita que se conteste a constitucionalidade de uma lei no caso concreto, sendo dispensável, portanto, a utilização, nesses casos, do controle abstrato.

Evidentemente, não se pode afirmar, com segurança, que qualquer indivíduo dispõe de condições de provocar o exame da matéria no controle incidental, uma vez que esse sistema pressupõe sempre a defesa de um interesse jurídico específico, que nem sempre pode ser demonstrado<sup>180</sup>.

Por outro lado, a renúncia a uma aferição de constitucionalidade da lei revogada não se deixa compatibilizar facilmente com a natureza e os objetivos do controle abstrato de normas, que se destina, fundamentalmente, à defesa da Constituição e ao estabelecimento de segurança jurídica.

É certo, por outro lado, que tal orientação acaba por ensejar fraude contra a jurisdição constitucional, com a frustração do exame definitivo de determinadas matérias pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, registre-se excerto de voto proferido em Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.244-SP181. Cuidava-se de caso no qual o Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região-Campinas havia comunicado a revogação de Resolução anterior, que concedia vantagem funcional a magistrados. Anotei, a propósito:

Tal como ocorre na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.244, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.661 o Procurador-Geral da República impugnava a Resolução Administrativa n. 116/97 do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, que concedeu aos juízes e servidores daquela Região reajuste na ordem de 10,94% a partir de abril de 1994 até janeiro de 1995.

Após o ajuizamento da Ação, a Resolução foi revogada pelo próprio TRT, o que ocasionou a extinção da Ação Direta, por prejudicialidade. No caso em discussão, conforme adverte o Procurador-Geral da República, o Tribunal Regional do Trabalho não se limitou a revogar a resolução inquinada de inconstitucional. Cuidou de editar outra de teor semelhante, que também foi impugnada pelo Procurador-Geral da República perante esta Corte na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.781, da relatoria do Ministro Néri da Silveira. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.781, impugnou-se a Resolução Administrativa tomada no Processo GDG n. 353/97 pelo Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, que “reconheceu a existência de direito ao reajuste de 11,98% a partir de abril de 1994, com os valores corrigidos monetariamente, resultado da conversão em URV – Unidade Real de Valor dos vencimentos dos Juízes Togados, Classistas e servidores da Região, ativos e inativos”.

A liminar foi deferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.781. Na oportunidade, apontou Néri da Silveira o propósito do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região em tornar ineficaz a cautelar deferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade ora em exame, *verbis* :

Sendo evidente, de outra parte, que o Tribunal requerido em deliberando como fez, pretendeu tornar ineficaz a cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.244, ao revogar a Decisão Administrativa sobre a mesma matéria dela objeto, proponho se confira à presente cautelar a eficácia *ex tunc* , de tal maneira que os efeitos da referida decisão normativa ora impugnada e antes aludida,

sejam inteiramente insubsistentes, com a imediata devolução dos valores eventualmente pagos, em desrespeito às decisões do Supremo Tribunal Federal.

E Maurício Corrêa não deixou de registrar sua perplexidade perante a atitude daquela Corte trabalhista, *verbis*:

Não poderia deixar de externar minha estranheza em face do comportamento dos juízes responsáveis por esses atos. Disso nasce o desrespeito e a falta de credibilidade do Poder Judiciário. Se já havia decisão nesse sentido, a mim parece que não lhes competia, sob o ponto de vista da exaçoão do cumprimento do dever, como magistrados, tomarem atitudes dessa natureza.

Fica, portanto, o meu registro de certa indignação com relação a esse procedimento.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.781 não foi submetida ao exame de mérito. Isso porque também o ato ali impugnado restou revogado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região<sup>182</sup>.

A questão colocada por iniciativa do Procurador-Geral afigura-se legítima. Admitindo-se, conforme já exposto, que o exercício da jurisdição constitucional abstrata não se volta exclusivamente ao plano da vigência das normas, repercutindo em situações concretas, e evidenciado o propósito da Constituição de 1988 no sentido de reforçar o sistema de controle abstrato de constitucionalidade, parece evidente que a linha jurisprudencial inaugurada com a Ação Direta de Inconstitucionalidade 709 implica inaceitável limitação ao amplo exercício da competência constitucional do Supremo Tribunal Federal<sup>183</sup>.

Preocupado com essa dimensão potencialmente prejudicial a direitos fundamentais, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.232-TO, reuiu, por unanimidade de votos, tal posição para assentar que o fato de a lei objeto de impugnação ter sido revogada no curso do processo abstrato de controle de constitucionalidade não exclui a possibilidade de análise de sua legitimidade constitucional<sup>184</sup>.

Com a regulamentação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental pela Lei n. 9.882/99, o tema do controle abstrato de constitucionalidade dos atos normativos revogados ganha outro contorno. É que, conforme estabelece o art. 1º, parágrafo único, I, da lei citada, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental –

ação destinada, basicamente, ao controle abstrato de normas – é cabível em qualquer controvérsia constitucional relevante sobre ato normativo federal, estadual ou municipal.

Admitindo-se a utilização da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para o exame da constitucionalidade de atos revogados, não é difícil imaginar que a extinção de uma ação direta por prejudicialidade, nos termos ora colocados, daria espaço ao uso imediato do novel instrumento constitucional. (MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle abstrato de constitucionalidade: ADI, ADC e ADO** : comentários à Lei n. 9.868/99. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 160-165).

Em um diálogo entre as mencionadas lições doutrinárias e os presentes autos, é preciso notar que, de fato, a revogação da norma impugnada não ocorreu após o ajuizamento. Com efeito, a revogação da Resolução nº 21.841/2004 do Tribunal Superior Eleitoral se deu ainda em 2014 pela Resolução TSE nº 23.432/2014.

Entretanto, como mencionei no excerto acima, citando magistério de Hans-Justus Rink (“Initiative für die Verfassungsmässige Prüfung von Rechtsnormen”, EuGRZ 1974, p. 91 (96)), *mesmo uma lei revogada configura parâmetro e base legal para os atos de execução praticados durante o período de sua vigência* .

De se notar, no caso concreto, que mesmo sua revogação tendo ocorrido em 2014, as disposições relacionadas à prestação de contas da Resolução TSE nº 21.841/2004 avançaram no tempo, chegando mesmo a alcançar contas cujo prazo quinquenal de prescrição da prestação se encerrou em 30 de abril de 2020.

Reiterando a compreensão de que *a renúncia a uma aferição de constitucionalidade da lei revogada não se deixa compatibilizar facilmente com a natureza e os objetivos do controle abstrato de normas, que se destina, fundamentalmente, à defesa da Constituição e ao estabelecimento de segurança jurídica* , não deixo de perceber a necessidade de

harmonização desse entendimento com os precedentes desta Corte e com os demais instrumentos previstos no ordenamento no que se refere ao controle abstrato de constitucionalidade.

Assim, reputo presentes elementos autorizativos para que, neste ponto, a presente Ação Direta de Constitucionalidade seja convolada em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, de forma que a discussão subjacente seja apreciada pelo plenário deste Supremo Tribunal Federal. Convém mencionar, na temática da fungibilidade entre ADI e ADPF, a ADPF QO 72, rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 1º 6 2005, bem como a ADPF 121, rel. Min. Cezar Peluso, j. 26 6 2008.

Afasto, portanto, a preliminar suscitada e conheço da presente ADI como ADPF no que se refere à análise da constitucionalidade do art. 28, IV, da Resolução nº 21.841/2004 do Tribunal Superior Eleitoral.

## **II - Preliminar de ofensa meramente indireta à Constituição da República**

A Advocacia-Geral da União alega ainda em sua manifestação (eDoc. 38) que, embora “ *tentem buscar fundamento no Texto Constitucional para questionar a validade das disposições hostilizadas, pode-se observar que os autores se amparam, na verdade, nas disposições contidas no artigo 37 da Lei nº 9.096/1995 para questionar a legitimidade da previsão*” relativa à prestação de contas nas resoluções editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Não procede tal argumento. Com efeito, embora a inicial da Ação Direta se reporte de forma recorrente à legislação infraconstitucional, notadamente à Lei dos Partidos Políticos, a discussão situa-se inequivocamente no plano constitucional.

Como abordarei a seguir, as normas questionadas encontram expressão direta no texto constitucional, seja no dever de *prestação de contas à justiça eleitoral*, seja no seu cotejo com princípios e regras constitucionais atinentes ao *contraditório*, à *ampla defesa* e à *duração razoável do processo*.

Superadas as preliminares, passo à análise do mérito.

### III - Das garantias processuais e suas limitações

A discussão envolvendo a constitucionalidade do Art. 36, § 11 da Resolução TSE nº 23.604/2019 está intimamente ligada à conformação e aos limites das garantias processuais aplicáveis aos litigantes em processos administrativos e judiciais (Art. 5º, LV da CF/88).

Na temática dos direitos fundamentais pertinentes ao Direito Processual Civil plasmados na Constituição Federal de 1988, Sérgio Gilberto Porto e Daniel Ustárroz destacam que “ *a conjugação dos direitos fundamentais aplicáveis ao processo permite que o operador, mediante trabalho responsável, alcance resultado adequado às exigências do autor, do réu e da sociedade* ” (USTÁRROZ, Daniel; PORTO, Sérgio Gilberto. **Lições de Direitos Fundamentais no Processo Civil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009. p. 38).

Assim, após enunciar os direitos a serem exercidos no curso do processo judicial ou em razão dele (publicidade dos atos processuais - 5º, LIII e 93, IX; isonomia no trato das partes - 5º, caput; devido processo legal - 5º, LIV; motivação das decisões judiciais - 93, IX; contraditório judicial - 5º, LV e LIV; inafastabilidade de lesão ou ameaça de direito da apreciação do Poder Judiciário - 5º, XXXV; proibição da obtenção de prova por meio ilícito - 5º, LVI; segurança decorrente da coisa julgada - 5º, XXXVI; a atuação do juiz e do promotor natural - 5º, LIII; e duração do processo por tempo razoável - 5º, LXXVIII), os autores destacam que a “ *obediência a tais comandos, em última análise, visa precipuamente garantir um processo democrático, livre*

*do arbítrio e capaz de alcançar os fins colimados pelo Estado de direito e pela sociedade, via jurisdição.” ( Idem, ibidem ).*

Destaco, da passagem doutrinária acima transcrita, a premente necessidade de se alcançar, pela via da jurisdição, os fins almejados pela sociedade. Dentre tais fins, na espécie, é preciso destacar o comando constitucional do Art. 17, III da Constituição Federal de 1988, a exigir a observância do preceito da *prestação de contas à Justiça Eleitoral* por parte dos partidos políticos.

Oportuno observar que o dever de prestação de contas pelos partidos políticos possibilita a verificação da observância ou infringência de uma série de proibições e regramentos de índole constitucional e infraconstitucional que visam, em última análise, a garantir uma *igualdade de chances* entre as agremiações.

Sobre o tema, em sede acadêmica, manifestei minha compreensão ao afirmar que “ *o princípio da igualdade entre os partidos políticos é fundamental para a adequada atuação dessas instituições no complexo processo democrático. Impõe se, por isso, uma neutralidade do Estado em face das instituições partidárias, exigência essa que se revela tão importante quanto difícil de ser implementada*<sup>126</sup>. ” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet, **Curso de Direito Constitucional** – 14ª edição. São Paulo: Saraiva Jur, 2019. p. 856).

Obviamente, no curso do processo de prestação de contas eleitorais, cuja conformação infraconstitucional é dada pela Lei nº 9.096, de 1995 e minudenciada atualmente pela Resolução TSE nº 23.604/2019, todos os direitos e garantias processuais de índole constitucional hão de ser observados, notadamente o contraditório e a ampla defesa.

Não reputo adequado, entretanto, elevar tais garantias a patamares absolutos, isolando-as e as privando de uma abordagem sistemática. Com efeito, se de um lado a Constituição garante aos partidos políticos, enquanto

partes no processo de prestação de contas, os meios e recursos inerentes ao exercício da ampla defesa, o texto constitucional não descuida de princípios igualmente relevantes, notadamente a *duração razoável do processo* (art. 5º, LXXVIII).

Versando sobre limitações ao contraditório e à ampla defesa, ainda que no contexto da cognição sumária, Felipe Camilo Dall'Alba traz importantes contribuições ao lecionar:

“Na sociedade de massa em que vivemos, as pessoas não toleram processos que se arrastam no tempo, muito menos aceitam, em casos de urgência, quando o direito é evidente, meses de instrução para um julgamento, quando ao final, quem sabe, nem vivos mais estejam. É aí que surge a efetividade (direito fundamental), como um dos valores de primeira grandeza no processo civil moderno, a permitir uma prestação jurisdicional rápida e "com potencial de atuar eficazmente no plano dos fatos". C.A. Alvaro de Oliveira doutrina, com inteira razão, que "é claro que não basta apenas abrir a porta de entrada do Poder Judiciário, mas prestar jurisdição tanto quanto possível eficiente, efetiva e justa, mediante um processo sem dilações ou formalismos excessivos".

Por isso, ganham corpo as técnicas processuais que procuram resolver a lide, mesmo que provisoriamente, em cognição sumária, de maneira rápida sem maiores delongas, tais como a tutela cautelar e a antecipação de tutela. Com isso, há uma restrição às normas princípios do contraditório e da ampla defesa, mas não sua abnegação total, já que ele será efetivado mais adiante. Assim, para justificar esse procedimento, fala-se em contraditório diferido.” (DALL' ALBA, Felipe Camilo. **A Ampla Defesa Vista Sob Um Olhar Constitucional Processual**. Temas atuais de Direito Publico, Temas atuais de Direito Publico. p. 253–272, 2007.)

Há que se ter em mente, portanto, o necessário diálogo entre as garantias processuais constitucionais do contraditório e da ampla defesa, com o princípio da efetividade e da duração razoável do processo.

A razão de ser da norma prevista no Art. 36, § 11 da Resolução TSE nº 23.604/2019 não é outra senão garantir um resultado útil ao processo de prestação de contas partidárias. Não se pode olvidar que o Art. 37, § 3º da Lei nº 9.096, de 1995, estipula em 5 anos o prazo para o julgamento das contas dos partidos.

Neste sentido, a imposição de prazos pela autoridade que conduz o processo de tomada de contas configura previsão a conferir racionalidade ao sistema. Evita-se, com isso, um total esvaziamento do comando constitucional de prestação de contas.

Não me parece razoável concluir que a previsão do Art. 37, § 1º da Lei nº 9.096, de 1995, que permite à Justiça Eleitoral determinar diligências necessárias à complementação de informações ou ao saneamento de irregularidades encontradas nas contas dos órgãos de direção partidária ou de candidatos, esteja dissociada dos ditames da efetividade e do resultado útil do processo.

Caso levássemos a extremos a garantia de apresentação de documentos comprobatórios a qualquer tempo no curso da prestação de contas, como defendem os autores da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, bastaria a apresentação de provas, em grande quantidade documental, às vésperas do decurso do prazo legal de julgamento de contas pela Justiça Eleitoral para que o comando constitucional da prestação de contas fosse inteiramente esvaziado.

Por fim, é preciso perceber, mesmo inexistente a previsão normativa eleitoral ora impugnada (Art. 36, § 11 da Resolução TSE nº 23.604/2019), os partidos políticos, ainda assim, não poderiam furtar-se à apresentação tempestiva de documentos probatórios quando solicitados pela lei ou mesmo pela Justiça Eleitoral.

Com efeito, a norma impugnada encontra amparo em rico arcabouço normativo que trata dos prazos e do fenômeno da preclusão, visando a assegurar racionalidade ao fenômeno jurídico processual. A esse propósito, o próprio Código de Processo Civil estipula:

Art. 218. Os atos processuais serão realizados nos prazos prescritos em lei.

§ 1º Quando a lei for omissa, o juiz determinará os prazos em consideração à complexidade do ato.

[...]

Art. 223. Decorrido o prazo, extingue-se o direito de praticar ou de emendar o ato processual, independentemente de declaração judicial, ficando assegurado, porém, à parte provar que não o realizou por justa causa.

[...]

Art. 507. É vedado à parte discutir no curso do processo as questões já decididas a cujo respeito se operou a preclusão.

Em sede doutrinária, assim lecionam Luiz Rodrigues Wambier e Eduardo Talamini:

“Não se pode imaginar que o processo chegue ao fim, atingindo os resultados almejados, se não for organizada a prática dos atos antecedentes à prestação da tutela jurisdicional (sentença de mérito, na atividade cognitiva; satisfação do direito, na atividade executiva). O processo não terá resultado satisfatório caso se permita que cada ato possa ser realizado pela parte (ou pelo juiz) quando bem entender – sem que haja qualquer consequência pela distorção da ordem prevista no Código ou pela prática intempestiva dos atos processuais, decorrentes dos ônus processuais de cada parte ou dos poderes do juiz.

Nesse sentido, a fixação de limites temporais para a prática dos atos é vetor relevante para a concretização da própria garantia do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/1988 – n. 3.6).

Essa diretriz vale tanto para o caso em que o momento para a prática do ato é ditado pela própria lei (ou pelo juiz, com amparo na lei), quanto quando houver pactuação de calendário processual pelas partes em conjunto com o juiz (v. n. 27.6.1.1). Mesmo quando há “calendarização”, os prazos somente podem ser modificados em situações excepcionais e devidamente justificadas (art. 191, CPC /2015).” (WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. **Curso Avançado de Processo Civil. Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento**. Volume 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 578). **Destaques nossos** .

É oportuno destacar e reafirmar, ainda na seara da produção probatória no processo de prestação de contas eleitorais, estarem plenamente asseguradas as hipóteses em que a legislação admite a juntada extemporânea de documentos (Art. 435 do CPC).

Não vislumbro, portanto, qualquer usurpação da competência legislativa do Congresso Nacional ou ofensa ao princípio da legalidade quando o dispositivo impugnado veicula comando extraído a partir de uma análise sistemática de diversos comandos legais, seja da própria Lei dos Partidos Políticos (Art. 37, § 1º da Lei 9.096/1995), seja do próprio Código de Processo Civil ( e.g. Art. 507 do CPC/2015).

A mim me parece indiferente, acrescente-se, a natureza do processo de prestação de contas, hoje inequívoca e expressamente *jurisdicional* (art. 37, § 6º da Lei nº 9.096, de 1995). Isso porque, ainda que ostentasse caráter *administrativo* , como compreendido até a alteração legislativa promovida no mencionado dispositivo em 2009 pela Lei nº 12.034, a boa marcha processual exigiria igualmente limitações ao exercício do direito probatório. A título de exemplo, no mesmo sentido, são as previsões relativas ao Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (Lei nº 9.784, de 1999 - Art. 39) e ao Processo Administrativo Fiscal (Decreto nº 70.235, de 1972 – Art. 16, § 4º).

Em nome da coerência na aplicação dos ditames processuais constitucionais, entretanto, é preciso atentar para o seguinte. Se de um lado as normas processuais asseguram e dão conformação infraconstitucional aos comandos constitucionais do devido processo legal, da duração razoável do processo e da efetividade (resultado útil) à prestação de contas dos partidos políticos, assentando a constitucionalidade do Art. 36, § 11 da Resolução TSE nº 23.604/2019, tais comandos são igualmente importantes quando da análise da constitucionalidade do Art. 28, IV da Resolução TSE nº 21.841/2004, que prevê como marco temporal de início da suspensão das quotas do Fundo Partidário, no caso de desaprovação das contas, a data da publicação da decisão.

Com efeito, ao tempo da edição da Resolução TSE nº 21.841/2004, a norma legal que respaldava o artigo 28, IV ora questionado assim dispunha:

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)

Como se percebe, o texto legal nada menciona acerca do termo *a quo* da suspensão ao acesso a novas cotas do Fundo Partidário. A indicação deste marco foi feita pelo dispositivo sob questionamento, sem que houvesse, entretanto, respaldo legal para tanto e, a mim me parece, sem a observância da adequada principiologia constitucional.

Com efeito, ao inovar o ordenamento, prevendo que a suspensão do acesso a novas cotas do Fundo Partidário dar-se-ia a partir da publicação da decisão, o Art. 28, IV da Resolução TSE nº 21.841/2004, deixou de observar aspecto primordial afeto ao *devido processo legal*.

Isso porque atribui consequências jurídicas graves (“ 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” – eDoc 01) a quem sequer integrou a lide processual.*

Perceba-se que a prestação de contas partidárias se dá individual e independentemente para cada esfera partidária, não comunicando seus efeitos aos demais órgãos da estrutura partidária (art. 15-A c/c Art. 37 da Lei nº 9.096, de 1995).

Dessa forma, constato que não se pode atribuir qualquer repercussão oriunda de relação jurídico-processual a terceiro que não participou do processo antes que este seja formalmente citado ou intimado para agir conforme previsão legal.

É bem verdade que tal conclusão ficou de todo evidente com a alteração promovida pela Lei nº 13.877, de 2019, que fez incluir expressamente o § 3º - A ao art. 37 da Lei nº 9.096, de 1995, *verbis*:

“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).

[...]

§ 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)”

Reputo que tal previsão, ou seja, do cumprimento da sanção aplicada a órgão estadual, distrital ou municipal somente ser efetivado pelo órgão partidário hierarquicamente superior **a partir da data de juntada aos autos**

**do processo de prestação de contas do aviso de recebimento da citação ou intimação** , já era de observância obrigatória antes mesmo da mencionada inovação legislativa de 2019.

Parece-me lícito constatar que, ao se assegurar a inequívoca ciência das conclusões e determinações constantes de um processo do qual o órgão partidário de superior hierarquia não participou, estar-se-á observando comezinhas garantias constitucionais do processo, expressão do *devido processo legal* .

A este respeito, menciono o magistério de José Augusto Delgado, para quem:

“No conteúdo da afirmação de que nenhuma lesão de direito individual será subtraída à apreciação do Poder Judiciário está sendo também assegurado o direito de ação. **Esta garantia, contudo, seria incompleta se não tivesse força de impor o sistema denominado de devido processo legal, isto é, o que é estabelecido em lei própria, dando igual oportunidade às partes, garantindo a defesa, instrução contraditória, ausência de jurisdição única, publicidade dos atos, finalidade pública e imparcialidade do juiz** . Em tais traçados, repousa o princípio do devido processo legal que repugna decisões proferidas extra-autos e julgamentos proferidos nos autos, porém extra petita. Por igual força, não concilia a conversão irregular de um processo por outro, como por exemplo a transformação de uma execução singular em coletiva, por simples despacho. **Cabe ao juiz, por expressão do § 36 do art. 153 da CF (LGL 1988\3) , fazer com que as partes sejam beneficiadas com um processo completo, seguro, eficaz, com ampla defesa, permitindo exame consciente do direito submetido a julgamento.** ” (DELGADO, José Augusto. **Princípios Processuais Constitucionais** . Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados, v. 11, n. 42, p. 21-30, jan./fev. 1987. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br//dSPACE/handle/2011/10236>>. Acesso em: 07 jul. 2020). **Destaque nosso.**

Não me parece razoável a argumentação de se exigir que eventual comunicação sobre a impossibilidade de recebimento de recursos tenha sede no próprio ambiente partidário. Em outras palavras, de acordo com as

informações do TSE, caberia ao próprio órgão partidário hierarquicamente inferior informar ao órgão superior sua impossibilidade de receber recursos do Fundo Partidário.

Penso inaplicável tal compreensão pelas seguintes razões: A uma porque tal atitude, embora desejável, não afastaria, a meu ver, as garantias processuais constitucionais conferidas a litigantes (*lato sensu*).

Adicionalmente, a possibilidade da existência de uma grande quantidade de órgãos partidários municipais (o país conta com aproximadamente 5.500 municípios) torna praticamente impossível aos órgãos superiores o acompanhamento individualizado dos processos de prestação de contas das esferas partidárias hierarquicamente inferiores. Tratar-se-ia de severo ônus imputado a quem sequer tomou parte na relação processual subjacente.

Não menos importante, é preciso perceber que a reprovável ausência de comunicação pelo órgão municipal ou regional acerca da impossibilidade circunstancial de recebimento de cotas do fundo seria igualmente a ele imputável, ou seja, ao próprio órgão partidário de hierarquia inferior, e não ao órgão de hierarquia superior, que a princípio desconhece tal circunstância. Exigir que tal conformidade seja perquirida exclusivamente na estrutura partidária faria com que o órgão partidário superior fosse igualmente cobrado por conduta que não lhe diz respeito.

Por fim, confirmando tal compreensão, a despeito do caráter nacional dos partidos políticos (Art. 17, I da CF/88), é preciso perceber a ausência de obrigatoriedade na vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, fazendo com que, na prática, em razão de alianças políticas circunstanciais, diferentes esferas partidárias tenham, ainda que momentaneamente, interesses conflitantes. Nesse espectro, com maior razão, faz-se necessário assegurar as garantias processuais a todos os órgãos partidários, independentemente de qualquer *accountability* da estrutura partidária neste sentido.

Em todo caso, de forma a se promover uma desejável segurança jurídica a situações já consolidadas no âmbito da justiça eleitoral, reputo aconselhável a adoção da **modulação de efeitos**, para que a interpretação conforme ao art. 28, IV, da Resolução nº 21.841/2004, ora deferida (no sentido de obstaculizar a punição de órgão partidário hierarquicamente superior em razão de repasse indevido de cotas do fundo partidário sem a devida comprovação de sua inequívoca ciência, mediante intimação ou citação, da sanção aplicada por Tribunal Regional Eleitoral ou juízo eleitoral a órgão estadual, distrital ou municipal impeditiva do repasse), apenas alcance processos não transitados em julgado.

### Voto

Ante o exposto, quanto ao **art. 36, § 11, da Resolução nº 23.604/2019 do Tribunal Superior Eleitoral**, no mérito, julgo **improcedente** a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Quanto ao **art. 28, IV, da Resolução nº 21.841/2004** do Tribunal Superior Eleitoral, convolo a Ação Direta de Inconstitucionalidade inicialmente proposta em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para, neste ponto, no mérito, julgá-la procedente, conferindo **interpretação conforme** àquele dispositivo, **no sentido de obstaculizar a punição de órgão partidário hierarquicamente superior em razão de repasse indevido de cotas do fundo partidário sem a devida comprovação de sua inequívoca ciência, mediante intimação ou citação, da sanção aplicada por Tribunal Regional Eleitoral ou juízo eleitoral a órgão estadual, distrital ou municipal impeditiva do repasse**, modulando-se os seus efeitos para que alcancem apenas os processos não transitados em julgado.

É como voto.