

# POMINI ADVOGADOS

---

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI DD.  
PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT**,  
devidamente inscrito no CNPJ 00.719.575/0001-69, situado à SAFS, Q. 2, Lt. 3, Asa  
Sul - Brasília-DF, representado neste ato por seu Presidente **CARLOS ROBERTO  
LUPI (Doc. 01)**, por seus advogados que esta subscrevem **(Doc. 02)**, vem,  
respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro no artigo 102, I, “a”, e  
art. 103, VIII, da Constituição Federal de 1988, propor a presente

## **AÇÃO DE DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

em face do artigo 47, § 2º, da Resolução 23.432 de 30 de dezembro de 2014, do  
Tribunal Superior Eleitoral, que *“regulamenta o disposto no Título III da Lei nº 9.096, de  
19 de setembro de 1995 – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos.”*

## I – DO DISPOSITIVO INCONSTITUCIONAL

Estabelece a Resolução 23.432 de 30 de dezembro de 2014, do Tribunal Superior Eleitoral em seu artigo 47, § 2º:

*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.*

## II - DO CABIMENTO DA AÇÃO

A Carta Magna estabelece em seu art. 102, inciso I, alínea “a”, a competência desse Colendo Supremo Tribunal Federal para o julgamento de ações com objetivo de declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual.

Destarte, para que um ato seja considerado normativo, ele deve requisitos específicos, os quais podem ser identificados no acórdão proferido na ADI 2321, de relatoria do Excelentíssimo Ministro Celso de Mello:

*“A noção de ato normativo, para efeito de controle concentrado de constitucionalidade, pressupõe, além de autonomia jurídica*

*da deliberação estatal, a constatação de seu coeficiente de generalidade abstrata, bem assim de sua impessoalidade. Esses elementos – abstração, generalidade, autonomia e impessoalidade – qualificam-se como requisitos essenciais que conferem, ao ato estatal, a necessária aptidão para atuar, no plano do direito positivo, como norma revestida de eficácia subordinante de comportamentos estatais ou de condutas individuais.”*

O Código Eleitoral, através de seu artigo 23, IX, autoriza que o Tribunal Superior Eleitoral expeça instruções com vistas a regulamentar a execução daquela legislação em especial:

*“Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:*

*(...)*

*IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código”.*

Assim, por certo que o próprio Código Eleitoral concede, ao Tribunal Superior Eleitoral, a prerrogativa de regulamentar não só a eficácia da legislação vigente, mas também o processo eleitoral como um todo.

Imperioso destacar, ainda, as resoluções eleitorais emanadas pelo Colendo Tribunal Superior Eleitoral podem ser classificadas como atos normativos primários e atos normativos secundários. Sobre os atos normativos *primários*, é correto afirmar que são eminentemente autônomos e que possuem alcance geral, sendo utilizados para normatizar situações não reguladas pela lei ou

pela Carta Magna. Já os atos normativos *secundários* têm status de acessório, pois se prestam apenas para interpretar a lei vigente ou a Constituição Federal.

Assim, sempre será cabível ação de controle concentrado em face de ato normativo primário, conforme decisões anteriores proferidas por esse Colendo Supremo Tribunal Federal:

“(...) RESOLUÇÃO TSE Nº 21.702/2004 – DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS A SEREM OBSERVADOS, PELAS CÂMARAS MUNICIPAIS, NA FIXAÇÃO DO RESPECTIVO NÚMERO DE VEREADORES – ALEGAÇÃO DE QUE ESSE ATO REVESTIR-SE-IA DE NATUREZA MERAMENTE REGULAMENTAR – RECONHECIMENTO DO CONTEÚDO NORMATIVO DA RESOLUÇÃO QUESTIONADA – PRELIMINAR DE NÃO-CONHECIMENTO REJEITADA.

– 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. Precedentes. – Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, que, impugnada na presente ação direta,

encerra, em seu conteúdo material, clara “norma de decisão”, impregnada de autonomia jurídica e revestida de suficiente densidade normativa: fatores que bastam para o reconhecimento de que o ato estatal em questão possui o necessário coeficiente de normatividade qualificada, apto a torná-lo suscetível de impugnação em sede de fiscalização abstrata.” (STF. - ADI 3.345, DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 25/8/2005) (g.n.)

“RESOLUÇÃO Nº 23.396/2013, DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. INSTITUIÇÃO DE CONTROLE JURISDICIONAL GENÉRICO E PRÉVIO À INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITOS POLICIAIS. SISTEMA ACUSATÓRIO E PAPEL INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

(...)

3. *Parâmetro de avaliação jurisdicional dos atos normativos editados pelo TSE: ainda que o legislador disponha de alguma margem de conformação do conteúdo concreto do princípio acusatório – e, nessa atuação, possa instituir temperamentos pontuais à versão pura do sistema, sobretudo em contextos específicos como o processo eleitoral – essa mesma prerrogativa não é atribuída ao TSE, no exercício de sua competência normativa atípica.*

4. Forte plausibilidade na alegação de inconstitucionalidade do art. 8º, da Resolução nº 23.396/2013. Ao condicionar a instauração de inquérito policial eleitoral a uma autorização do Poder Judiciário, a

*Resolução questionada institui modalidade de controle judicial prévio sobre a condução das investigações, em aparente violação ao núcleo essencial do princípio acusatório.*

5. Medida cautelar parcialmente deferida para determinar a suspensão da eficácia do referido art. 8º, até o julgamento definitivo da ação direta de inconstitucionalidade. (STF - CAUTELAR NA ADI 5.104, DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, 21/05/2014) (g.n.)

O Autor pretende demonstrar que, em que pese o caráter de ato normativo secundário que permeia o conteúdo da Resolução 23.432 do TSE, o artigo 47, § 2º, tem forte conotação de ato normativo primário com usurpação de competência legislativa, uma vez que estabelece punição ou consequência sem base constitucional e legal.

A propósito de regulamentar as “Finanças e Contabilidade dos Partidos”, a referida Resolução, *data maxima venia*, extrapolou as prerrogativas do Colendo Tribunal Superior Eleitoral e adentrou em questão de alçada do Congresso Nacional, consoante será demonstrado.

### **III - DA LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO AUTOR**

O autor, anteriormente qualificado, está devidamente legitimado para a propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade, conforme disposto no art. 103, VIII, da Constituição Federal de 1988, *verbis*:

*“Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:*

*(...)*

*VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;”*

Dessa forma, basta uma simples análise da lista de parlamentares devidamente filiados ao Partido Político demandante que compõem o Congresso Nacional (**Doc. 03**), para que seja constatada a efetiva legitimidade ativa *ad causam* para a propositura da presente ação de controle concentrado.

## IV - DOS FUNDAMENTOS DA PRESENTE DEMANDA

Imperioso destacar, exordialmente, a inequívoca competência outorgada pelo legislador ao Tribunal Superior Eleitoral para regulamentar e dar cumprimento efetivo ao disposto na legislação eleitoral vigente.

A corroborar tal entendimento, o art. 61 da Lei 9.096/95, denominada Lei dos Partidos Políticos, dispõe que “O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei.”.

No mesmo sentido, o art. 105 da Lei das Eleições confirma a intenção ao consignar que “Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.”.

Sem prejuízo, o próprio Código Eleitoral, em seu artigo 23, inciso IX dispõe que compete privativamente ao Tribunal Superior “*expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código*”.

Sobre essa competência estampada na Lei dos Partidos Políticos, na Lei Geral das Eleições e no Código Eleitoral, destacam-se os ensinamentos de **Paulo José M. Lacerda, Renato César Carneiro e Valter Félix da Silva**:

*“A função regulamentar da Justiça Eleitoral apresenta-se através das Instruções Normativas Eleitorais, que são editadas através de Resoluções. As Instruções Eleitorais são atos normativos editados por força da própria lei eleitoral e decorrem do poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral.”<sup>1</sup>*

*“Sendo as Instruções do Tribunal Superior Eleitoral a materialização do poder regulamentar dessa justiça especializada, assemelhando-se aos Decretos emanados do Poder Executivo, através do qual o Presidente da República exerce a mesma função de regulamentar as leis, elas não traduzem emanção da função legislativa, mas verdadeira atividade administrativa de caráter normativo.”<sup>2</sup>*

Na hipótese em apreço, o *caput* do artigo 47 da Resolução nº. 23.432 de 30 de dezembro de 2014 trata da regulamentação da prestação de

---

<sup>1</sup> (SILVA, Valter Félix da; LACERDA, Paulo José Martins; CARNEIRO, Renato César. O poder normativo da Justiça Eleitoral. pág.49. João Pessoa: Sal da Terra, 2004.)

<sup>2</sup> (SILVA, Valter Félix da; LACERDA, Paulo José Martins; CARNEIRO, Renato César. O poder normativo da Justiça Eleitoral. pág.55. João Pessoa: Sal da Terra, 2004.)

contas das agremiações partidárias, mantendo a aplicação de sanção ordinária já estabelecida em lei no art. 37 da Lei dos Partidos Políticos.

Dispõe o artigo 47 da Resolução nº. 23.432/2014:

*“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.”*

Em sequência, o § 1º do mesmo artigo dispõe sobre o procedimento em caso de ausência de prestação de contas:

*“§ 1º - Julgadas não prestadas as contas do órgão nacional do partido, o Tribunal Superior Eleitoral encaminhará os autos ao Ministério Público Eleitoral para os fins do art. 28, III, da Lei nº 9.096, de 1995.”*

O parágrafo supramencionado traduz, com precisão e fidelidade, o papel conferido constitucionalmente ao Tribunal Superior Eleitoral. Trata-se, portanto, de ato normativo secundário, que apenas dita o caminho para a aplicação da lei em vigência.

Por outro giro, o § 2º do artigo 47 dessa mesma Resolução, objeto da presente ação, vai de encontro ao modelo estabelecido no parágrafo anterior, criando sanção até então inexistente no compêndio de normas eleitorais:

*“§ 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.”*

Inicialmente, é forçoso reconhecer que existem dois pontos que merecem maior atenção: o *primeiro* no tocante à **substituição da responsabilidade** para o dirigente; e o *segundo* com relação à novidade de sanção prevista ao próprio órgão partidário.

A inclusão de terceiro em eventual processo de execução fere de morte o princípio da ampla defesa, bem como, o princípio do contraditório e do devido processo legal, insculpidos em nossa Magna Carta, na medida em que o dirigente partidário não participa do processo de conhecimento.

A Constituição Federal estabelece no artigo 5º, inciso LIV – que: *“ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”*. A Carta Política, no mesmo artigo e no inciso LV – estabelece que: *“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”*.

Ora Excelência, a situação em tela só seria concebível em caso de dissolução do órgão partidário municipal com débitos pendentes, o que não é o caso. É completamente descabido repassar a responsabilidade do crédito para a pessoa física do dirigente.

A situação soa particularmente teratológica, uma vez que a única sanção **prevista em lei** para a ausência de prestação de contas do órgão estadual ou municipal do partido político é a sua proibição de recebimento de verbas do fundo partidário. Nesse caso qual seria a eventual punição do dirigente partidário considerado responsável pela ausência de prestação de contas?

A eventual inadimplência do dirigente partidário prevista no dispositivo contestado soa como impedimento para retirar certidão de quitação eleitoral. Nesse sentido, o art. 105 da Lei das Eleições é claro ao estabelecer que o poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral comporta limites:

*“Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e **sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei**, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.*

O artigo em debate (artigo 47, § 2º da Resolução 23.432 de 30 de dezembro de 2014), inequivocamente, prevê a restrição de direitos ao dirigente partidário, além de atrair sanção nunca antes prevista na legislação e sequer debatida pelo Congresso Nacional.

Mais uma vez, é importante enfatizar que a **única sanção disposta em lei ordinária é a vedação de recebimentos do fundo partidário. Contudo, a resolução inova, indubitavelmente, ao prever a SUSPENSÃO DOS**

## ÓRGÃOS PARTIDÁRIOS e a SOLIDARIEDADE DO DÉBITO COM SEUS RESPECTIVOS DIRIGENTES.

O efeito prático da referida medida poderá ser a exclusão de algumas agremiações dos pleitos municipais e estaduais vindouros, trazendo, mais uma vez, restrição de direitos inequívocos. Em termos, a suspensão de órgão partidário municipal cria ao cidadão com pretensões de candidatura uma nova condição de elegibilidade, o que se mostra, salvo melhor juízo, equivocado à luz da sistemática eleitoral brasileira.

Assim, é necessário que o ato normativo questionado seja coibido por Vossas Excelências, pois resta patente a existência de verdadeira **INOVAÇÃO** substancialmente contrária à legislação eleitoral vigente.

O poder concedido pelo legislador ao Tribunal Superior Eleitoral é meramente regulamentar, jamais substitutivo ao Poder Legislativo do Congresso Nacional. O excesso ora verificado deve ser interpretado sob o prisma do sistema de freios e contrapesos, com a implicação de limitações recíprocas.

## **V - DAS VIOLAÇÕES ÀS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS REFERENTES AOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Ao estabelecer em seu Título II o rol dos direitos e garantias fundamentais, a Constituição Federal de 1988 capitulou esse amplo quadro de prerrogativas da cidadania em quatro grupos distintos: a) direitos e deveres sociais e coletivos; b) direitos sociais, c) direitos relativos à nacionalidade; e d) os direitos políticos, aqui considerados em seu sentido amplo.

No âmbito do Direito Eleitoral, a noção de direitos políticos — sob a perspectiva constitucional — exsurge como tema de especial relevância, na medida em que vincula o cidadão aos mecanismos de gestão de assuntos públicos e de interesse público fundamental.

Para o jurista **Gilmar Ferreira Mendes**, os direitos políticos formam a base do regime democrático.<sup>3</sup>

Em sentido amplo, a expressão “Direitos Políticos” — esmiuçada no Capítulo IV do Título II da Constituição Federal — designa um conjunto genérico de prerrogativas que asseguram aos cidadãos o direito de participar do processo político.

Essa noção genérica compreende o direito ao sufrágio universal e ao exercício do voto em períodos pré-definidos, de forma livre, secreta e isonômica. O pleno exercício dos direitos políticos pressupõe também a autonomia dos partidos políticos e a garantia de igualdade de condições de acesso ao poder.

Os partidos políticos, portanto, são intermediários necessários do processo político, de modo que a inviabilização de sua finalidade precípua — como faz a disposição normativa do art. 47, § 2º da Resolução TSE nº 23.432 — atenta contra a imunidade dos elementos essenciais do processo político.

## **VI - DO PEDIDO**

Ante o exposto, requer seja solicitado parecer do Advogado-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal, e,

---

<sup>3</sup> **MENDES, Gilmar Ferreira** e outros. *Curso de Direito Constitucional*, 5ª ed. São Paulo : Editora Saraiva, 2010, p. 855.

# POMINI ADVOGADOS

---

ao final, requer seja julgada procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade do § 2º, do artigo 47 da Resolução 23.432 de 30 de dezembro de 2014, do Tribunal Superior Eleitoral, que *“regulamenta o disposto no Título III da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos.”*

Requer, ainda, sejam as intimações efetivadas em nome dos advogados Anderson Pomini (OAB/SP 299.786) e Thiago Tommasi Marinho (OAB/SP 272.004), sob pena de nulidade do ato.

Termos em que,

Pede Deferimento.

São Paulo, 06 de agosto de 2015.

**ANDERSON POMINI**

**OAB/SP 299.786**

**THIAGO TOMMASI MARINHO**

**OAB/SP 272.004**

**BRUNO LANNI FUSCO**

**OAB/SP 275.278**

**GUILHERME RUIZ NETO**

**OAB/SP 303.736**

**FLAVIO PEREIRA DOS SANTOS**

**OAB/SP 346.680**