



# ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 10 - Número 2

Maio / Agosto 2015



ASPECTOS POLÊMICOS  
DAS NOVAS REGRAS SOBRE  
PRESTAÇÃO DE CONTAS  
PARTIDÁRIAS: APLICABILIDADE  
DA RESOLUÇÃO Nº 23.432/2014 DO  
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL<sup>1</sup>

CONTROVERSIAL ASPECTS OF THE  
NEW RULES ON THE PROVISION OF  
PARTY ACCOUNTS: APPLICABILITY  
OF RES. 23.432/14 FROM SUPREME  
ELECTORAL TRIBUNAL

DAIANE MELLO PICCOLI<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Artigo recebido em 18 de março de 2015 e aprovado para publicação em 31 de março de 2015.

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Faculdade UniRitter/RS e especialista em Direito Público pela Faculdade Projeção/DF. Assessora técnica no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul.

## RESUMO

A Resolução nº 23.432/2014 do Tribunal Superior Eleitoral, publicada em 30.12.2014 para regulamentar as finanças e a contabilidade dos partidos políticos, introduziu consideráveis mudanças jurídico-processuais nos processos de prestação de contas partidárias, que até então eram regulados pela Resolução nº 21.841/2004 do TSE, norma que disciplina a prestação de contas dos partidos políticos e a tomada de contas especial. A recente regulamentação instituiu novo rito, estabelecendo ação impugnatória própria e autônoma, fases para defesa, produção de provas, alegações finais e a possibilidade de julgamento monocrático no âmbito dos tribunais. Além disso, determina que as disposições processuais “serão aplicadas aos processos de prestação de contas relativos aos exercícios de 2009 e seguintes que ainda não tenham sido julgados”, cabendo ao juiz ou relator “a adequação” do novo rito aos feitos não julgados, sem prejuízo aos atos já realizados. Assim, mostra-se necessário estabelecer algumas considerações acerca dos aspectos polêmicos e do alcance do novo regramento a partir da interpretação sistemática do direito aplicável ao processo de prestação de contas partidária.

**Palavras-chave:** Fundo Partidário. Partido político. Direito material. Direito Processual.

## ABSTRACT

The Resolution n. 23.432/14 from Supreme Electoral Tribunal, published on 12.30.2014 to regulate the finances and accounts of political parties, introduced considerable legal and procedural changes in the provision of party accounts processes, which until then were regulated by Resolution n. 21.841/04 from the TSE, standard which governs the accountability of political parties and the Special Accounts. The new rule has caused discussion to the right operators and accounts providers, since it provides in art. 67, that its procedural provisions “will be applied to processes of accountability for the 2009 and subsequent years which

have not yet been judged”, being the Judge the “adequacy” of the new rite made to not be judged without prejudice to acts already performed. Thus, it is necessary to establish some considerations about the scope of the new rules as from the systematic interpretation of the new procedural.

**Keywords:** Accountability. Political party. Right law. Procedural law.

## 1 Introdução: notas sobre a regulamentação do processo de prestação de contas partidária anual

O dever dos partidos políticos de prestar contas à Justiça Eleitoral está previsto no inciso III do art. 17 da Constituição da República. A obrigatoriedade de prestação de contas é exigida anualmente dos partidos políticos e encontra-se disciplinada no Capítulo I do Título III da Lei nº 9.096/1995, que trata das finanças e contabilidade dos partidos políticos.

Até a publicação da Lei nº 12.034, de 30.9.2009, as prestações de contas partidárias eram consideradas um procedimento administrativo de controle que assumia caráter jurisdicional apenas na fase recursal. Após a alteração legislativa de 2009, o processo de prestação de contas dos órgãos partidários passou a assumir natureza jurisdicional desde a sua fase inicial, nos termos do art. 37, § 6º, da Lei nº 9.096/1995.

Antes da edição da Res.-TSE nº 23.432/2014, a Res.-TSE nº 21.841/2004 disciplinava os processos de prestação de contas dos partidos políticos e a tomada de contas especial (FERNANDES, 2005, p. 27), sendo esta última um procedimento administrativo de controle, de caráter excepcional, instaurado junto aos partidos políticos que, tendo recebido recursos oriundos do Fundo Partidário, não apresentassem suas contas ou não

comprovassem a aplicação regular dos recursos<sup>3</sup> após trânsito em julgado da decisão que julgou as contas irregulares ou as considerou não prestadas.

Em vista das disposições contidas na Res.-TSE nº 21.841/2004, no processo de prestação de contas partidária, apreciava-se a regularidade da captação e dos gastos dos recursos sem a aferição de eventual responsabilidade do ordenador de despesas incumbido de controlar a gestão das finanças, procedimento que era relegado ao processo de tomada de contas especial, em atenção à previsão contida no art. 34, inciso II, da Lei dos Partidos Políticos, que exige a caracterização da responsabilidade civil e criminal dos dirigentes do partido e dos comitês, inclusive do tesoureiro, por quaisquer irregularidades.

A segregação entre as fases de julgamento das contas e de apuração da responsabilidade deveu-se, precipuamente, ao caráter administrativo até então atribuído aos feitos, à expressa previsão de apuração de responsabilidades em sede de tomada de contas especial e às competências constitucionais do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão incumbido de julgar as contas daqueles que causam dano ao erário (CF, art. 71, II).

A tomada de contas especial buscava, essencialmente, apurar fatos, identificar responsáveis e quantificar danos com vistas à responsabilização daqueles que deram causa à perda, ao extravio ou outra irregularidade relacionada aos recursos recebidos pelos partidos políticos a título do Fundo Partidário.

---

<sup>3</sup> A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei nº 8.443/1992, em seu art. 8º, prevê a instauração da tomada de contas especial:

"Art. 8º – Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano."

No entanto, devido à natureza jurisdicional dos processos de prestação de contas partidária, o TCU consolidou entendimento de inviabilidade de instauração da tomada de contas especial prevista na Res. nº 21.841/2004 em relação às prestações de contas julgadas após a edição da Lei nº 12.034/2009, uma vez que o TCU, enquanto órgão administrativo, examinaria em sede de tomada de contas (PALMA, 2008).

Reforçando essa posição, anota-se que, em recente decisão unânime, nos autos da Tomada de Contas Especial nº 045.618/2012-7, instaurada pelo TRE-RS após julgamento pela desaprovação de contas partidária anual ocorrido em 29.9.2011, o TCU determinou o arquivamento do feito sem julgamento do mérito, assentando que o caráter jurisdicional do procedimento, introduzido pela alteração legislativa de 2009, implica a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo administrativo de tomada de contas especial de contas partidárias.<sup>4</sup>

Nesses termos, pode-se dizer que a Res. nº 23.432/2014 foi editada em razão da dissonância entre a natureza jurisdicional da prestação de contas partidária anual e a previsão contida na norma que até então regulamentava a tomada de contas especial – art. 35 da Res. nº 21.841/2004 – ao dispor que a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano ao erário relativo aos recursos do Fundo Partidário se dariam em sede de procedimento administrativo de tomada, expediente no qual não cabe jurisdicionalização, nos termos da jurisprudência do TSE.<sup>5</sup>

A nova resolução unificou ambos os procedimentos (julgamento das contas e apuração de responsabilidades) em um único rito processual, adequando o exame das contas à mais recente interpretação

---

<sup>4</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 648/2015, 1ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas, *DOU* 13 fev. 2015, p. 111.

<sup>5</sup> “O procedimento de tomada de contas especial, por possuir índole administrativa, não viabiliza a jurisdicionalização do tema por meio do recurso especial previsto nos artigos 121, § 4º, incisos I e II, da Constituição Federal, e 276, inciso I, alíneas *a* e *b*, do Código Eleitoral”. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 13.030. Rel. Min. Laurita Hilário Vaz. *DJE* 25 set. 2014, p. 35).

do TCU acerca da impossibilidade de apuração de responsabilidades pela má aplicação de recursos do Fundo Partidário em sede de tomada de contas especial.

## 2 Aspectos jurídicos polêmicos das principais alterações jurídicas e processuais introduzidas pela Resolução nº 23.432/2014 do Tribunal Superior Eleitoral

Evidenciando a aproximação do processo de prestação de contas partidária com a tomada de contas especial, a Res.-TSE nº 23.432/2014 prevê, no parágrafo único do seu art. 2º, que suas disposições “não desobrigam o Partido Político e seus dirigentes do cumprimento de outras obrigações principais e acessórias, de natureza administrativa, civil, fiscal ou tributária, previstas na legislação vigente”.

Delimitando a responsabilidade pelo dever de prestar contas, a Res.-TSE nº 23.432/2014 prevê, no inciso IX do art. 29, que o partido político apresente, como peça indispensável à análise da prestação de contas, relação identificando o presidente, o tesoureiro e os responsáveis pela movimentação financeira do partido, bem como os seus substitutos.

A alteração é relevante, pois, antes disso, a Res.-TSE nº 21.841/2004 determinava, em seu art. 16, que cumpre à Secretaria Judiciária ou ao cartório eleitoral informar, nos autos do processo de prestação de contas, os nomes do presidente e do tesoureiro do partido ou dos membros que desempenhem essas funções, bem como dos seus substitutos, se previsto em estatuto, com indicação do CPF, endereço residencial, cargo e período de efetiva gestão do exercício a que se referem as contas em exame.

Embora a nova regulamentação não exija a indicação do endereço residencial do presidente, do tesoureiro e dos responsáveis pela movimentação financeira do partido, esses dados são de fundamental importância e estavam expressamente exigidos na anterior regulamentação (art. 16 da Res. nº 21.841/2004). De acordo com a regra

atual, o endereço dos responsáveis adquire relevo, levando-se em conta que o art. 38 da Res.-TSE nº 23.432/2014 prevê hipótese de citação dos integrantes do órgão partidário para oferecimento de defesa.

Em caso de omissão no dever de prestar contas, o art. 30, inciso I, da Res. nº 23.432/2014 dispõe que a Secretaria Judiciária do Tribunal Eleitoral ou o cartório eleitoral deverá notificar os órgãos partidários e seus responsáveis que deixaram de apresentá-las para que supram a omissão no prazo de 72 horas.

Não há definição, no âmbito da Justiça Eleitoral, acerca de quais integrantes do partido devem ser chamados para prestar contas. Todavia, convencionou-se que o procedimento de tomada de contas especial fosse dirigido ao presidente do partido e ao seu tesoureiro, que poderiam indicar a responsabilidade de outros integrantes do órgão partidário quando chamados para responder ao procedimento, por força do disposto no art. 14, inciso I, da Res. nº 21.841/2004, que exige as assinaturas do presidente do partido e do tesoureiro nas peças da prestação de contas.

Se o partido for omisso, entende-se que a notificação deve ser realizada, de forma abrangente, em nome do partido e de toda a direção do órgão partidário do exercício das contas, geralmente integrada por presidente, vice-presidente, secretário-geral e tesoureiro. Considerando que a questão apresenta aparente controvérsia, cada partido político, ao ser notificado, seja em sede de omissão no dever de prestar contas, seja no caso de abertura de procedimento de tomada de contas especial, deveria indicar os ordenadores de despesas passíveis de responsabilização.

A fim de estabelecer as partes que deveriam ser chamadas nos processos de sua competência, o TCU editou a Instrução Normativa TCU nº 63/2010, arrolando, no seu art. 10º, no capítulo Rol de Responsáveis, as pessoas que devem responder ao procedimento, *ipsis litteris*:

Art. 10 Serão considerados responsáveis pela gestão os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante o período a que se referirem as contas, as seguintes naturezas de responsabilidade, se houver:

I. dirigente máximo da unidade jurisdicionada;

II. membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente de que trata o inciso anterior, com base na estrutura de cargos aprovada para a unidade jurisdicionada;

III. membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade.

Parágrafo único. O Tribunal poderá definir outras naturezas de responsabilidade na decisão normativa de que trata o art. 4º.

Ainda, o art. 13, inciso III, da IN nº 63/2010 do TCU prevê que a apuração da responsabilidade levará em conta a previsão em lei e os atos constitutivos da unidade jurisdicionada. Portanto, mesmo em sede de tomada de contas, a identificação dos responsáveis é variável. A título de exemplo, cite-se o julgamento da Tomada de Contas Especial nº 027.822/2008-6,<sup>6</sup> que tratou da aplicação de sanções contra o presidente e o tesoureiro da agremiação, decorrentes de irregularidades na aplicação de recursos do Fundo Partidário recebidos por diretório regional de partido político, no exercício de 2005. Em outro julgamento, nos autos da TC nº 043.686/2012-5,<sup>7</sup> o TCU analisou tomada de contas especial instaurada em desfavor do presidente, do tesoureiro, do vice-presidente e do primeiro tesoureiro do partido.

Para a prestação de contas partidária eleitoral, na falta de especificação, entende-se que a melhor interpretação do disposto no art. 30, inciso I, da Res. nº 23.432/2014, que trata da notificação dos órgãos partidários e de seus responsáveis para que supram a omissão no dever de prestar contas, conduz à notificação do presidente e do tesoureiro do órgão partidário, membros que devem assinar as peças da prestação de contas, nos termos do § 2º do art. 29 da mesma resolução.

<sup>6</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 7.392-31/11-1*. 1ª Câmara. Sessão de 30.8.2011. Rel. Min. Ministro Walton Alencar Rodrigues. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

<sup>7</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 5.718-33/13-2*. 2ª Câmara. Sessão de 17.9.2013. Rel. Min. Ministro André Luís de Carvalho. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

Havendo outros integrantes com responsabilidade pela movimentação financeira do partido, ou seja, sendo outros os ordenadores de despesas, estes devem ser apontados pela própria agremiação partidária, seja no momento da prestação de contas, seja na resposta à notificação sobre a omissão na entrega das contas.

O inciso XX do art. 29 da Res.-TSE nº 23.432/2014 exige que as peças sejam entregues acompanhadas de procuração constituindo advogado, com a indicação do número de fac-símile pelo qual o patrono do órgão partidário receberá as intimações que não puderem ser publicadas no órgão oficial de imprensa.

A leitura do dispositivo evidencia que apenas o órgão partidário, na pessoa de seu presidente, deveria constituir advogado para representar a agremiação no feito e receber as intimações da Justiça Eleitoral. No entanto, observa-se que o art. 31 da Res.-TSE nº 23.432/2014 determina que a prestação de contas seja autuada na respectiva classe processual “em nome do órgão partidário e de seus responsáveis”, a partir da relação fornecida junto com as contas, prevista no inciso IX do art. 29 (identificação do presidente, do tesoureiro e dos responsáveis pela movimentação financeira do partido, bem como os seus substitutos).

Assim, uma vez qualificados como partes no processo de prestação de contas, inclusive com previsão de citação para apresentação de defesa (art. 38) em face da responsabilização pessoal pela regularidade das contas (art. 2º, § único), entende-se questionável a falta de previsão regulamentar de que os demais integrantes do feito constituam advogado e juntem a respectiva procuração ao processo, dado que o art. 37 do CPC<sup>8</sup> dispõe que, sem instrumento de mandato, o advogado não será admitido a procurar em juízo em nome da parte e que não se mostra obrigatório que os responsáveis pelas finanças sejam representados judicialmente pelo mesmo advogado da agremiação, dada a hipótese de responsabilização pessoal por irregularidade das contas.

---

<sup>8</sup> Referência ao Código de Processo Civil de 1973, embora o Novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, tenha sido publicado durante a confecção deste artigo, com determinação de vigência após decorrido um ano da data de sua publicação, nos termos do art. 1.045.

Ainda quanto à representação processual, o *caput* do art. 43 da Res.-TSE nº 23.432/2014 prevê que “todas as intimações do órgão partidário e dos seus dirigentes serão realizadas à pessoa do seu advogado, mediante publicação no Diário da Justiça Eletrônico ou, onde ele não existir, por meio de fac-símile para o número previamente indicado no momento da apresentação das contas”. Por conseguinte, evidencia-se a necessidade de que os dirigentes outorguem instrumento de mandato a procurador, inclusive com o poder específico para receber citação (art. 38 do CPC), em face da disposição contida no art. 38 da novel regulamentação, que trata da citação das partes.

Considerando que o processo de prestação de contas tem caráter jurisdicional (art. 37, § 6º, Lei nº 9.096/1995, e art. 29, *caput*, Res.-TSE nº 23.432/2014), que o feito deve ser atuado em nome do órgão partidário e de seus responsáveis (art. 31, § 1º, Res.-TSE nº 23.432) e que todas as intimações do órgão partidário e dos seus dirigentes serão realizadas na pessoa do advogado constituído, precipuamente mediante publicação no Diário da Justiça Eletrônico (art. 43, *caput*, Res.-TSE nº 23.432), parece ser equivocada a utilização do instituto da citação na fase processual atinente ao oferecimento de defesa sobre irregularidade constatada no parecer conclusivo ou ministerial.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (1996, p. 18), em artigo específico sobre o tema, explica que, não obstante a definição do instituto da citação para o Direito Processual Civil, no procedimento administrativo de exame de contas, o termo assume acepção diversa, pois o instituto foi apropriado da teoria geral do processo pelas cortes de contas.

Em sede de tomada de contas especial, dado que o procedimento tem início sem a participação do responsável pelas contas (fase preliminar e fase interna), a citação serve para comunicar que as contas serão reabertas e que disso poderão advir débitos ou multas (fase externa). No âmbito do TCU, o instituto da citação é empregado nos casos em que é identificada irregularidade de que resulte débito, ato que comunica ao responsável a abertura de prazo para apresentação de defesa e a necessidade de recolhimento da quantia devida. Se não houver débito identificado, o termo usado para comunicação do ato ao responsável pelas contas será “audiência” (LUGÃO, 2010).

Isso posto, em se tratando de processo judicial, deve ser considerado, no processo de prestação de contas partidária anual, o termo “citação” segundo a definição contida no art. 213 do CPC: “Citação é o ato pelo qual se chama a juízo o réu ou o interessado a fim de se defender”. Logo, visto que o presidente, o tesoureiro e os responsáveis pela movimentação financeira do partido devem integrar o processo desde a sua apresentação, figurando como partes e constituindo advogado, conclui-se que o art. 38 deveria prever o instituto da intimação como o ato processual que comunica as partes da abertura de prazo para oferecimento de defesa e requerimento de provas.

Todavia, se considerado que o presidente, o tesoureiro e os responsáveis pela movimentação financeira do partido, embora arrolados na prestação de contas, não devem constituir advogado desde o início do processo, ao argumento de que não seriam partes no feito desde o seu início, o termo “citação” contido no art. 38 poderia ser considerado adequado, devendo o ato ser realizado de forma pessoal, com observância das regras previstas no Direito Processual comum.<sup>9</sup>

No prazo de cinco dias da apresentação das contas, pode o Ministério Público Eleitoral, ou qualquer partido político, impugnar a prestação de contas e pedir abertura de investigação para apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, os partidos e seus filiados estejam sujeitos (art. 31, § 3º, da Res.-TSE nº 23.432/2014).

Evidencia-se que a nova resolução regulamentou o disposto no parágrafo único do art. 35 da Lei nº 9.096/1995 ao tratar da impugnação à prestação de contas partidária. Na nova regulamentação, a impugnação, apesar da previsão de que deve ser juntada aos próprios autos das contas,

---

<sup>9</sup> Mesmo no âmbito dos procedimentos administrativos de sua competência, a jurisprudência do TCU tem se firmado pela garantia de rigor formal do ato citatório, assentando que “a correta qualificação jurídica do agente responsável na citação é elemento essencial para a delimitação dos limites subjetivos da matéria em discussão e para a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta do agente e a ocorrência descrita. Erro quanto à identificação da função exercida pelo responsável implica prejuízo à defesa e nulidade da citação”. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3.261-47/14* – Plenário. Sessão de 26.11.2014, Rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2015.)

segue rito inicial próprio, dada a determinação de intimação apenas do órgão partidário para que apresente defesa preliminar no prazo de 15 dias previsto no § 4º do art. 31.

Considerando que o art. 34 da Res.-TSE nº 23.432/2014 prevê que, oferecida impugnação ou não, o processo de prestação de contas será preliminarmente examinado pela unidade técnica, denota-se que apenas na fase prevista no art. 38 será processada, pela autoridade judicial, a alegação trazida em sede de impugnação, pois o dispositivo menciona a existência de impugnação pendente de análise.

Além disso, o § 5º do art. 31 da Res. nº 23.432/2014 prevê nova espécie de ação eleitoral que remonta ao parágrafo único do art. 35 da Lei dos Partidos Políticos, dispositivo que trata do requerimento de abertura de investigação sobre as contas. A nova resolução determina a apuração em ação autônoma, que será atuada na classe de representação e processada na forma do art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990.

Embora questionável a legalidade da inovação regulamentar, entende-se que a previsão de ação autônoma não implica, necessariamente, que o feito seja distribuído automaticamente, vindo a ser julgado por juiz ou relator diverso do responsável pelas contas partidárias. Se a distribuição for realizada por sorteio, poderia a parte, diante dos reflexos na jurisdição decorrentes da opção de processamento da investigação nos próprios autos ou em ação própria, destinar o feito a órgão jurisdicional mais conveniente (mesmo relator para julgar a impugnação e possibilidade de relator diverso para a ação autônoma), situação que poderia resultar em ofensa ao princípio do juiz natural.

Na fase de julgamento das contas, a nova regulamentação traz importante alteração, adequando o processo às hipóteses de julgamento previstas na Lei dos Partidos Políticos.

Apesar da expressa previsão contida no art. 37 da Lei nº 9.096/1995 sobre a possibilidade de *desaprovação parcial* das contas, a Res. nº 21.841/2004, quando regulamentou o julgamento dos feitos,

suprimiu a hipótese de reprovação parcial, prevendo apenas que o juiz ou relator poderia assentar a aprovação: a aprovação com ressalvas ou a desaprovação das contas (art. 27 da Res. nº 21.841/2004).

A nova resolução, no art. 45, contemplou a possibilidade de que a Justiça Eleitoral decida pela desaprovação parcial das contas quando forem verificadas irregularidades cujo valor absoluto ou proporcional não comprometa a integralidade das contas. Em verdade, a definição do instituto da desaprovação parcial remonta à hipótese de uma avaliação de proporcionalidade, em sentido estrito,<sup>10</sup> entre as irregularidades constatadas e os valores envolvidos, situação que já era considerada pela jurisprudência como causa para o julgamento pela aprovação com ressalvas.<sup>11</sup>

É dizer: os fundamentos utilizados pela jurisprudência para a conclusão pela aprovação com ressalvas, diante do julgamento do mérito das contas com base na Res.-TSE nº 21.841/2004, foram alterados pela Res.-TSE nº 23.432/2014, que agora conduz à decisão pela desaprovação parcial.

---

<sup>10</sup> Princípio da proporcionalidade, em relação ao seu subprincípio ou máxima parcial da necessidade ou exigibilidade, diante de quantias que não se mostrariam capazes de acarretar a desaprovação total das contas (ÁVILA, 2010, p. 167-169).

<sup>11</sup> Neste sentido, os seguintes acórdãos de tribunais eleitorais e do TSE:

"[...] Aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade ao caso em comento. Irregularidade que compõe 0,03% do total das receitas. Aprovação com ressalvas e com determinação. (BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de SP. Prestação de Contas nº 577.139. Rel. Diva Prestes Marcondes Malerbi. *DJESP* 3 mar. 2015).

"[...] Pagamento de despesa de campanha com recurso que não transitou pela conta bancária específica. Valor irrisório diante da totalidade de recursos arrecadados. Aprova-se com ressalvas a prestação quando as falhas apontadas não prejudicam a análise contábil da campanha e não comprometem a confiabilidade das contas. Aplicação do princípio da razoabilidade. Aprovação com ressalvas". (BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do RS. Prestação de Contas nº 163.452. Rel. Dr. Leonardo Tricot Saldanha. *DEJERS* 4 dez. 2014).

"[...] As irregularidades constatadas no caso dos autos correspondem a somente 5,78% dos recursos recebidos do Fundo Partidário, não havendo falar no comprometimento da regularidade das contas e do seu efetivo controle pela Justiça Eleitoral. 3. Contas aprovadas com ressalvas". (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Prestação de Contas nº 28. Rel. Min. João Otávio de Noronha. *DJE* 8 set. 2014.)

Portanto, sem dúvida, o exame do mérito das contas prestadas na vigência da Res.-TSE nº 21.841/2004 com base nos critérios de mérito trazidos pela Res.-TSE nº 23.432/2014, com a acolhida da hipótese de decisão pela desaprovação parcial nos processos em tramitação, traz inegável prejuízo aos prestadores, merecendo relevo assinalar que, havendo desaprovação parcial, é aplicável a suspensão do recebimento de novas cotas do Fundo Partidário, o que não ocorre nos casos de aprovação com ressalvas.

Deve ser ressaltado que a nova regulamentação conferiu maior objetividade aos julgamentos, trazendo, nos §§ 2º e 3º do art. 36, a distinção dos conceitos de impropriedade e de irregularidade nas falhas constatadas nas contas a fim de determinar, de forma mais segura ao prestador, o juízo de valor atribuído na análise da prestação.

O § 4º do art. 41 da Res.-nº 23.432/2014 instituiu a possibilidade de julgamento monocrático do processo nos tribunais, nas hipóteses em que as contas não sejam impugnadas e contenham manifestação favorável à aprovação, total ou com ressalvas, da unidade técnica e do Ministério Público Eleitoral.

Por fim, observa-se que o art. 55 da nova resolução disciplinou o requerimento de revisão das decisões pela desaprovação de contas para fins de aplicação proporcional da sanção aplicada, que deve ser apresentado no prazo de três dias contados do trânsito em julgado da decisão, nos termos do art. 56 da Res.-TSE nº 23.432/2014.

Diante do prazo do pedido revisional, evidencia-se que a execução das sanções e o respectivo registro do julgamento no Sistema de Informações de Contas Partidárias e Eleitorais (Sico) devem aguardar o prazo de três dias após o trânsito em julgado da decisão, período de apresentação do pedido de revisão.

### 3 As sanções cabíveis ao presidente, ao tesoureiro e aos responsáveis pela movimentação financeira do partido

Com a extinção do procedimento administrativo de tomada de contas especial e a previsão de institutos que lhe são afetos no processo de prestação de contas partidária, verifica-se se a intenção da regulamentação foi possibilitar que a Justiça Eleitoral realize a apuração de responsabilidade por irregularidades nas contas, compreendendo-se também a responsabilidade civil por danos ao erário decorrentes do recebimento de recursos do Fundo Partidário.

Até a edição da Res.-TSE nº 23.432/2014, entendia-se que o dever de prestar as contas não constituía obrigação personalíssima, sendo exigível dos dirigentes da agremiação à época da exigibilidade de apresentação das contas. No entanto, era considerada pessoal a obrigação de ressarcir valores ao erário em decorrência de aplicação irregular de recursos do Fundo Partidário ou da omissão na prestação de contas, em face da apuração de responsabilidades em sede de tomada de contas especial.

A partir da determinação de que o presidente, o tesoureiro e os responsáveis pela movimentação financeira do partido, bem como os seus substitutos, devem ser arrolados nas contas (art. 29, IX, Res. nº 23.432) e que, na hipótese de constatação de irregularidades, as pessoas indicadas poderão ser citadas para apresentação de defesa e requerimento de provas (art. 38, Res. nº 23.432), conclui-se que a prestação de contas é obrigação de caráter personalíssimo. Dessa forma e considerando serem inerentes à função assumida pelos dirigentes, estes devem estar cientes da sua responsabilidade pela gestão dos recursos do partido, bem como do dever de responder por falhas constatadas na prestação de contas apresentada.

O art. 62, inciso I, alínea *b*, da Res.-TSE nº 23.432/2014 determina que, após o trânsito em julgado, o devedor e/ou devedores solidários serão intimados para que providenciem o recolhimento ao Tesouro Nacional, no prazo de 15 dias, dos valores determinados na decisão judicial, sob pena de sua inscrição no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais (Cadin).

Transcorrido o prazo sem que tenham sido recolhidos os valores devidos, os autos devem ser remetidos à Advocacia-Geral da União para que esta promova as medidas extrajudiciais ou judiciais cabíveis, com vistas à execução do título judicial, podendo celebrar acordo com os devedores ou apresentar petição de cumprimento de sentença nos próprios autos, de acordo com o rito previsto nos arts. 475, inciso I, e seguintes do Código de Processo Civil (cumprimento de sentença), conforme preveem os arts. 63 e 64 da nova resolução. Assim, a ação executiva tramitará perante a Justiça Eleitoral com observância do rito previsto na legislação processual civil comum, à semelhança do que ocorre com a execução fiscal de multa eleitoral.

Nos termos do § 2º do art. 63, apenas quando esgotadas as tentativas de cobrança extrajudicial do crédito, a Advocacia-Geral da União solicitará à Secretaria de Administração do Tribunal ou ao cartório eleitoral que proceda à inscrição do devedor ou devedores solidários no Cadin.

Considerando a ausência de previsão legal, não se evidencia a possibilidade de que a decisão pela omissão ou pela desaprovação total ou parcial das contas venha a cominar anotações ou restrições, no cadastro eleitoral, do presidente, do tesoureiro e dos responsáveis pelas finanças do partido que impeçam, por exemplo, o pleno exercício dos direitos políticos.

Embora o objetivo principal da responsabilidade civil seja reparar o dano, não deixa de ter um caráter sancionador. Augusto Sherman Cavalcanti (1990, p. 17), ao analisar o processo de contas afeto ao TCU, assinala a existência de três dimensões fundamentais: “A primeira diz respeito ao julgamento da gestão do administrador responsável; a segunda, à punibilidade do gestor faltoso; e a terceira, à reparação do dano eventualmente causado ao erário”.

As contas julgadas irregulares, com apontamento de dano ao erário, produzem uma série de consequências para o responsável, sendo a mais comum a decorrente do encaminhamento de documentação ao Ministério Público da União para ajuizamento da ação civil pública por

ato de improbidade administrativa e aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/1992.

Os recursos oriundos do Fundo Partidário compõem-se de verbas recebidas da União, sob condição e sujeitas à prestação de contas e ao controle da Justiça Eleitoral, sendo certo que a malversação desses recursos, por seus administradores, atinge o patrimônio público e social, de sorte que os responsáveis, mesmo que não ostentem a condição de agentes públicos, estão sujeitos às sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

O art. 1º da Lei nº 8.429/1992 estabelece que os atos de improbidade administrativa são aqueles praticados por qualquer agente público, e o art. 3º da mesma lei prevê que as suas disposições são aplicáveis, “no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.

Vale ressaltar que o TCU consolidou entendimento de que a responsabilidade dos gestores de recursos públicos é subjetiva, considerada a imprudência, a negligência, a falta de cautela e zelo e a culpa in elegendo: “A responsabilidade dos administradores de recursos públicos segue a regra geral da responsabilidade civil, pois se trata de responsabilidade subjetiva, a despeito de o ônus de provar a correta aplicação dos recursos caber àqueles”.<sup>12</sup>

Conclui-se que a decisão que apurar débito em sede de prestação de contas partidária anual deve ser direcionada aos dirigentes partidários responsáveis pelas contas em exame à época da ocorrência das irregularidades verificadas e que não é possível a anotação de restrições no cadastro eleitoral dos responsáveis pelo partido político, cabendo, por expressa previsão, a respectiva inscrição no Cadin.

A inscrição no Cadin encontra-se regulada pela Lei nº 10.522, de 9.7.2002, constituindo-se num banco de dados no qual se acham

---

<sup>12</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.343/2006* – Plenário. Sessão de 6.12.2006. Rel. Min. Benjamin Zymler. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

registrados os nomes de pessoas físicas e jurídicas em débito com órgãos e entidades federais.

Conforme o previsto no art. 6º da Lei nº 10.522/2002, é obrigatória a consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, para realização de operações de crédito que envolvam utilização de recursos públicos, concessão de incentivos fiscais e financeiros e celebração de convênios. A Instrução Normativa TCU nº 71/2012, que regula o procedimento de tomada de contas especial, traz as hipóteses de exclusão da anotação no Cadin.

Por ausência de previsão, não cabe efetuar o registro do débito no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

#### 4 Da aplicabilidade das novas regras às prestações de contas apresentadas antes do ano de 2016: a adequação do rito aos processos de prestação de contas relativos aos exercícios de 2009 e seguintes que ainda não tenham sido julgados

A vigência das novas regras está regulada no art. 67 da Res.-TSE nº 23.432/2014, que expressamente dispôs sobre a imediata aplicação do Direito Processual previsto na resolução aos processos em tramitação, excluindo as disposições relativas ao julgamento do mérito das contas.

Embora o *caput* do art. 67 mencione “exercícios anteriores ao de 2014”, a Portaria nº 107/2015 do Tribunal Superior Eleitoral expressamente prevê a aplicação das disposições previstas na antiga Res.-TSE nº 21.841/2004 quanto aos processos de prestação de contas partidárias relativos ao exercício de 2014.

Caberá ao juiz ou ao relator a adequação do rito processual em relação aos processos de prestação de contas relativos aos exercícios de 2009 e seguintes que ainda não tenham sido julgados, ressalvado o mérito.

As normas processuais estão limitadas no tempo como as normas jurídicas em geral, conforme regulamentação do art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: “A lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”.

Os processos instaurados na vigência da nova resolução não nos remetem a maiores dificuldades, pois serão por ela disciplinados, nem aos processos findos, que estão acobertados pela coisa julgada. Dúvidas, entretanto, surgem quando alteradas as disposições processuais regulamentares atingindo os processos pendentes, pois não há na resolução a delimitação sobre em qual fase processual ocorrerá a incidência das novas disposições procedimentais.

Segundo o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o art. 1.211 do Código de Processo Civil, ao dispor sobre a aplicação da lei processual no tempo, adotou a teoria do isolamento dos atos processuais,<sup>13</sup> de acordo com a qual a lei nova não atinge os atos processuais já praticados, nem seus efeitos, mas se aplica aos atos processuais iniciados, sem limitações quanto às fases processuais (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2008, p. 105).

---

<sup>13</sup> PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. RECURSO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ART. 8º DA LEI 12.514/2011. INAPLICABILIDADE ÀS AÇÕES EM TRÂMITE. NORMA PROCESSUAL. ART. 1.211 DO CPC. “TEORIA DOS ATOS PROCESSUAIS ISOLADOS”. PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM. [...] 3. O Art. 1.211 do CPC dispõe: “Este Código rege o processo civil em todo o território brasileiro. Ao entrar em vigor, suas disposições aplicar-se-ão desde logo aos processos pendentes”. Pela leitura do referido dispositivo, conclui-se que, em regra, a norma de natureza processual tem aplicação imediata aos processos em curso. 4. Ocorre que, por mais que a lei processual seja aplicada imediatamente aos processos pendentes, deve-se ter conhecimento que o processo é constituído por inúmeros atos. Tal entendimento nos leva à chamada “Teoria dos Atos Processuais Isolados”, em que cada ato deve ser considerado separadamente dos demais para o fim de se determinar qual a lei que o rege, recaindo sobre ele a preclusão consumativa, ou seja, a lei que rege o ato processual é aquela em vigor no momento em que ele é praticado. Seria a aplicação do princípio *tempus regit actum*. Com base nesse princípio, a lei processual atinge o processo no estágio em que ele se encontra, onde a incidência da lei nova não gera prejuízo algum às partes, respeitando-se a eficácia do ato processual já praticado. Dessa forma, a publicação e entrada em vigor de nova lei só atingem os atos ainda por praticar, no caso, os processos futuros, não sendo possível falar em retroatividade da nova norma, visto que os atos anteriores de processos em curso não serão atingidos. 5. Para que a nova lei produza efeitos retroativos, é necessária a previsão expressa nesse sentido. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp nº 1.404.796 SP 2013/0320211-4. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. DJE 9 abr. 2014).

Assim, pode-se dizer que o direito brasileiro não reconhece a existência de direito adquirido ao rito processual. A lei nova aplica-se imediatamente ao processo em curso no que diz respeito aos atos presentes e futuros. Vale a regra do *tempus regit actum*.

Idêntico entendimento foi adotado pelo TSE quando das alterações processuais introduzidas pela Lei nº 12.034/2009, especificamente no que se refere ao cabimento imediato de recurso especial contra as decisões de julgamento das contas, em função da natureza processual que confere eficácia automática à nova disposição legal.<sup>14</sup>

De acordo com o art. 67 da novel resolução, cabe ao julgador, enquanto intérprete, examinar se eventual alteração diz respeito ao procedimento e não ao direito material que refletirá no julgamento do mérito da prestação de contas.

Direito material, na linha dos ensinamentos de Cintra, Grinover e Dinamarco (2008, p. 40), pode ser definido como “o corpo de normas que disciplinam as relações jurídicas referentes a bens e utilidades da vida”. O conceito de processo se diferencia do de procedimento, sendo que “o processo é um conjunto de atos tendentes à solução de uma lide, enquanto que o procedimento é a forma de fazer marcha estes mesmos atos” (SOUZA, 1998, p. 57).

A interpretação do disposto na nova resolução conduz ao entendimento de que, no julgamento das contas, as normas de direito material aplicadas pelo juiz devem ser aquelas em vigor quando do exercício financeiro em exame.

---

<sup>14</sup> “Prestação de contas de campanha. Recurso especial. Direito intertemporal. 1. A jurisprudência deste Tribunal Superior, anterior ao advento da Lei nº 12.034/2009, pacificou-se no sentido do não cabimento de recurso em processo de prestação de contas, tendo em vista seu caráter administrativo. 2. A Lei nº 12.034/2009 acrescentou os §§ 5º, 6º e 7º ao art. 30 da Lei nº 9.504/1997, prevendo expressamente o cabimento de recurso em processo de prestação de contas de campanha, inclusive dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral. 3. Conforme já decidido pelo Tribunal, tais disposições têm eficácia imediata, dado o caráter processual, e aplicam-se aos processos em curso, admitindo-se o recurso desde que interposto na vigência da Lei nº 12.034/2009. 4. Não é cabível o recurso especial no processo de prestação de contas, se ele foi interposto antes da publicação da nova lei. Agravo regimental não provido”. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-AI: 11.153 SP. Rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares. DJE 15 mar. 2011, p. 13).

Assim, normas de direito material não retroagem para atingir o mérito das contas, merecendo assinalar, por exemplo, que, embora a Resolução TSE nº 23.432/2014 tenha ampliado o rol de fontes vedadas previsto na Lei dos Partidos Políticos, equiparando as hipóteses aplicáveis às prestações de contas partidárias anuais às previstas na Lei das Eleições para as prestações de contas das campanhas eleitorais, tal previsão, por ser norma de direito material, não deve ser considerada em sede de análise de contas apresentadas sob a vigência da regulamentação anterior, Res.-TSE nº 21.841/2004.

De seu turno, as disposições processuais têm vigência imediata e devem ser aplicadas aos processos em tramitação. Contudo, a realidade mostra que algumas normas processuais acabam por alterar relações de direito material. Nesse caso, fala-se em regra processual material (faixa de estrangulamento, momento de interseção entre o plano processual e material), a qual não poderá retroagir.<sup>15</sup> Nesse sentido, colhe-se na jurisprudência do STJ que “As normas de espécie instrumental material não incidem nos processos em andamento, quer se trate dos de conhecimento ou dos de execução”.<sup>16</sup>

Estabelecidas essas premissas, conclui-se que as disposições procedimentais trazidas pela nova resolução relativas aos prazos e ao rito, às fases de impugnação, de defesa, de produção de provas, de alegações finais e diligências são aplicáveis aos processos em tramitação, respeitados os atos já praticados, a fim de não prejudicar procedimento já realizado.

Todas as fases processuais anteriormente previstas na Res. nº 21.841/2004, tal como a impugnação e o prazo para manifestação sobre o parecer conclusivo, devem ser adequadas para seguir o rito procedimental previsto na nova resolução.

---

<sup>15</sup> “O direito material se realiza por meio do processo, mas o direito material também serve o processo, dando-lhe o conceito, o destino, o projeto, o sentido. Essa relação de complementaridade (cíclica) foi chamada por Carnelutti de teoria circular dos planos do direito material e do direito processual” (BRANDOLIZ, 2010).

<sup>16</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp nº 463.470/RS, rel. Min. José Arnaldo da Fonseca. *DJ* 10 nov. 2003, p. 204.

Não obstante a aplicação do processamento previsto na Res.-TSE nº 23.432/2014 quanto a novas fases e novos prazos, o mérito das contas deve ser julgado com base na resolução vigente à época da prestação de contas. Assim, em princípio, apesar de possível a aplicação da nova regra que instituiu o julgamento monocrático, art. 41, § 4º, da Res.-TSE nº 23.432/2014, posto que alterada apenas a forma do ato processual atinente à decisão das contas, *a contrario sensu*, não seria possível adotar, em processo anterior à edição da nova resolução, a conclusão pela desaprovação parcial das contas, posto que o instituto altera o julgamento do mérito das contas.

Embora a previsão legal de desaprovação parcial contida no art. 37 da Lei dos Partidos Políticos<sup>17</sup> seja anterior à nova resolução, essa hipótese de julgamento é nova previsão regulamentar que atinge diretamente o juízo de valor sobre mérito das contas, por se tratar de decisão judicial até então não normatizada e que vem em prejuízo aos partidos, dada a jurisprudência que, pelos mesmos critérios previstos para os casos de desaprovação parcial, concluía pela aprovação das contas com ressalvas. Portanto, considera-se que o instituto da desaprovação parcial está alcançado pela ressalva prevista no *caput* do art. 67, ao determinar que as disposições previstas na nova resolução não atinjam o mérito dos processos de prestação de contas relativos aos exercícios anteriores ao de 2014.

Por conta disso, verifica-se que o julgamento das contas dos processos anteriores à edição da nova resolução deve considerar, quanto ao mérito, a regulamentação prevista no art. 27 da Res.-TSE nº 21.841/2004,<sup>18</sup> que

---

<sup>17</sup> 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 alterada pela Lei nº 9.693, de 1998).

<sup>18</sup> Res. TSE nº 21.841/2004:

Art. 27 – Compete à Justiça Eleitoral decidir sobre a regularidade das contas dos partidos políticos, julgando-as:

I – aprovadas, quando regulares;

II – aprovadas com ressalvas, quando constatadas falhas que, examinadas em conjunto, não comprometam a regularidade das contas; e

III – desaprovadas, quando constatadas falhas que, examinadas em conjunto, comprometam a regularidade das contas.

prevê hipóteses distintas de decisão daquelas trazidas pelo art. 45 da Res.-TSE nº 23.432/2014.<sup>19</sup>

Ademais, quando do julgamento do mérito de prestação de contas apresentada sob a égide da Res.-TSE nº 21.841/2004, não devem ser consideradas as novas disposições previstas nos §§ 2º e 3º do art. 36 da Res.-TSE nº 23.432/2014, que definem a forma de análise meritória de eventuais impropriedades e irregularidade constatadas nas contas pela unidade técnica.

Na prática, a aplicabilidade ou não das disposições da nova resolução dependerá da classificação de seus institutos na condição de disposição processual ou material, realizada pelo juiz ou relator do feito.

A fim de apresentar a controvérsia, coloca-se em análise a hipótese de processo de prestação de contas recebido pelo juiz ou relator antes da edição da Res.-TSE nº 23.432/2014, ao qual, durante a vigência da nova resolução, venha a ser juntado parecer conclusivo pela desaprovação de contas, apontando a existência de irregularidades. Nesse caso, parece ser imperiosa a aplicação da disposição processual prevista no art. 38 da Res.-TSE nº 23.432/2014: “a citação do órgão partidário e dos responsáveis para que ofereçam defesa no prazo de quinze dias e requeiram, sob

---

<sup>19</sup> Res. TSE nº 23.432/2014:

Art. 45 – Compete à Justiça Eleitoral decidir sobre a regularidade das contas partidárias, julgando:

I – pela aprovação, quando elas estiverem regulares;

II – pela aprovação com ressalvas, quando verificadas impropriedades de natureza formal, falhas ou ausências irrelevantes;

III – pela desaprovação parcial, quando forem verificadas irregularidades cujo valor absoluto ou proporcional não comprometa a integralidade das contas;

IV – pela desaprovação, quando:

a) for verificada irregularidade que comprometa a integralidade das contas; ou

b) os documentos e informações de que trata o art. 29 desta Resolução forem apresentados apenas parcialmente, e não seja possível verificar a movimentação financeira do órgão partidário;

V – pela não prestação, quando:

a) depois de intimados na forma do art. 30 desta Resolução, o órgão partidário e os responsáveis permanecerem omissos ou as suas justificativas não forem aceitas; ou

b) não forem apresentados os documentos e as informações de que trata o art. 29 desta Resolução, ou o órgão partidário deixar de atender às diligências determinadas para suprir a ausência que impeça a análise da movimentação dos seus recursos financeiros.

pena de preclusão, as provas que pretendem produzir, especificando-as e demonstrando a sua relevância para o processo”.

No entanto, é preciso considerar que, durante a vigência da Res.-TSE nº 21.841/2004, apenas o partido político, representado pelo seu presidente, figurava como parte no processo de prestação de contas e que eventual responsabilidade pessoal era relegada ao processo administrativo de tomada de contas especial de competência do TCU, expediente que regulamentava o inciso II do art. 34 da Lei nº 9.096/1995, no qual os dirigentes partidários que assinavam as peças das contas (presidente e tesoureiro), e demais integrantes do órgão (eventualmente o secretário-geral, substitutos), eram citados para oferecer defesa.

Nos processos de prestação de contas até então julgados pela Justiça Eleitoral e regulados pela Res.-TSE nº 21.841/2004, não se apurava a responsabilidade pessoal dos dirigentes partidários, não se imputava débito a ser recolhido pelos responsáveis de forma solidária, nem se determinava eventual inscrição no Cadin. Todo esse processamento, oriundo da extinta tomada de contas especial, foi incorporado ao processo judicial de prestação de contas de competência da Justiça Eleitoral por força da novel resolução.

Nessa primeira reflexão, questiona-se se o chamamento do órgão partidário e dos responsáveis para que ofereçam a defesa prevista no art. 38 da Res.-TSE nº 23.432/2014, em sede de prestação de contas partidária apresentada sob a vigência da Res.-TSE nº 21.841/2004 – sujeitando-se à apuração de responsabilidades e à aplicação das penalidades previstas em lei –, violaria o princípio da estabilidade das relações jurídicas e implicaria alteração de mérito nos processos de prestação de contas relativos aos exercícios anteriores ao de 2015.

De um lado, eventual condenação pessoal dos gestores das finanças partidárias em prestação de contas apresentada antes da nova resolução poderia sugerir afronta ao postulado da segurança jurídica, enquanto expressão do Estado democrático de direito, princípio que se projeta sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público, “em ordem a viabilizar a incidência desse mesmo princípio sobre comportamentos de qualquer dos poderes ou órgãos do Estado, para que se preservem,

desse modo, sem prejuízo ou surpresa para o administrado, situações já consolidadas no passado.”<sup>20</sup>

De outro, considera-se que, com a jurisdicionalização do processo de prestação de contas partidária e a consolidação da jurisprudência do TCU pela impossibilidade de instauração de tomada de contas especial em sede de prestação de contas partidária anual, a conclusão pela impossibilidade de apuração de responsabilidades pela má aplicação de recursos brindaria os gestores com a graça da impunidade.

A controvérsia pode ser resolvida com base na concepção de que o direito material atinente à apuração das responsabilidades pela regularidade das contas partidárias é pretensão substancial anterior à edição da Res.-TSE nº 23.432/2014, uma vez que a Res.-TSE nº 21.841/2004 apenas previa procedimento diverso para a apuração de responsabilidades. Pela regra antiga, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano eram realizadas em tomada de contas especial (art. 35, Res.-TSE nº 21.841/2004). De acordo com a nova regulamentação, idêntica apuração será efetuada pela autoridade judicial, nos próprios autos do processo de prestação de contas partidária (art. 38 da Res.-TSE nº 23.432/2014).

Ao prever o chamamento do órgão partidário e dos responsáveis para que ofereçam defesa e requeiram provas, o art. 38 da Res.-TSE nº 23.432/14 não realizou alteração de mérito ou de direito material, pois a responsabilidade pelas contas sempre esteve regulada por resolução expedida pelo TSE, embora com a observância de processamento próprio.

Idêntica conclusão não se aplica à hipótese de julgamento pela desaprovação parcial das contas, instituto que somente agora foi tutelado por resolução, reflete no exame do mérito das contas, altera entendimento jurisprudencial dominante e implica prejuízo aos prestadores.

---

<sup>20</sup> BRASIL. Superior Tribunal Federal. RE nº 601.215 AgR/DF, rel. Min. Celso de Mello, *DJE* 20 fev. 2013.

Assim, a pretensão material de responsabilização dos dirigentes partidários, prevista no art. 34, inciso II, da Lei nº 9.096/1995, enquanto “o poder de exigir de outrem alguma prestação positiva ou negativa”,<sup>21</sup> já estava regulamentada por resolução anterior, não constituindo inovação trazida pela Res.-TSE nº 23.432/2014, mas apenas alteração do procedimento apuratório, razão pela qual deve ser conferida plena e imediata eficácia ao que dispõe o art. 38 da Res.-TSE nº 23.432/2014.

Não se desconsidera, entretanto, que tal conclusão gera dificuldades de cumprimento na hipótese de prestações de conta que, embora com a tramitação encerrada, ainda não foram julgadas, como ocorre em relação a processos conclusos e já pautados, e os não julgados que aguardam, nas secretarias dos tribunais, inclusão em pauta de julgamento. Ao não determinar, de forma específica, uma fase processual limite para a aplicação das novas regras, apenas fazendo referência a processos não julgados, a Resolução TSE nº 23.432/2014 pode vir a dificultar o processamento dos feitos no âmbito dos tribunais. A depender do relator, eventual processo concluso e pautado poderá ter a tramitação reiniciada para o momento da citação, caso demande a aplicação do rito estabelecido no art. 38 da regulamentação.

## 5 Considerações finais

A Res.-TSE nº 23.432/2014 introduziu novas regras ao processo de prestação de contas partidárias e, sem dúvida, acarretará a manifestação do TSE sobre as dúvidas quanto às disposições inovadoras que têm gerado muitas controvérsias aos operadores do direito e aos integrantes de órgãos partidários responsáveis pela administração financeira dos partidos.

Conquanto a aplicação da Res.-TSE nº 23.432/2014 aos processos relativos ao exercício 2015 não implique maiores dificuldades, evidencia-se que a vigência de novas disposições processuais aos processos de prestação de contas relativos aos exercícios de 2009 e

---

<sup>21</sup> Mais precisamente, para Pontes de Miranda, “pretensão é a posição subjetiva de poder/exigir de outrem alguma prestação positiva ou negativa” (MIRANDA, 1972, p. 52).

seguintes que ainda não tenham sido julgados conduz à inegável incerteza quanto ao alcance de suas normas.

Procurou-se delimitar o alcance da expressão “disposições processuais” em contraposição ao “direito material” e ao que poderia ser considerado “o mérito dos processos de prestação de contas”, a fim de compatibilizar os institutos com os princípios de direito envolvidos e a posição jurisprudencial sobre o tema.

Sem pretensão de esgotar o tema, dado o curto período de vigência da nova resolução, objetivou-se apresentar uma reflexão inicial sobre a interpretação de disposições consideradas polêmicas, a fim de auxiliar a aplicação dos institutos trazidos na recente regulamentação, fomentando a discussão sobre as novas regras sobre prestação de contas partidárias editadas pelo TSE.

No entanto, é preciso levar em conta que a adequação do rito dos processos de prestação de contas previstos se dará na forma decidida pelo juiz ou relator do feito, cabendo ao órgão julgador, em última análise, a fixação do entendimento do que possa ser aplicado aos processos em tramitação desde antes da sua edição.

## Referências

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BAHIA. Tribunal Regional Eleitoral. *Manual de tomada de contas especial dos partidos políticos*. Salvador, 2007. Disponível em: < <http://www.tre-ba.jus.br/arquivos/manual-de-tomada-de-contas-especial-partidos-politicos/view>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

BRANDOLIZ, Nelson Mancini. *As relações recíprocas entre direito material e direito processual*. São Paulo: 2010. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/2391/1915>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

BRASIL. *Código Civil*, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 64*, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.522*, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 22 jul. 2002.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.034*, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 5.869*, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.096*, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.504*, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei Ordinária nº 8.429*, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral (SC). *Manual de prestação de contas anual de partidos políticos*: (com as alterações introduzidas pela Resolução TSE nº 23.432/14). Florianópolis: Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, 2015. Disponível em: <[https://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/partidos\\_politicos/prestacao\\_contas\\_anual/Manual\\_\\_interativo\\_1\\_.pdf](https://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/partidos_politicos/prestacao_contas_anual/Manual__interativo_1_.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU nº 63*, de 1 de setembro de 2010. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da

administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-tcu-63-2010.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU nº 71*, de 28 de novembro de 2012. Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Disponível em: <[http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/conheca\\_a\\_tce](http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/tce/conheca_a_tce)>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Pesquisa de jurisprudência*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 21.841*, de 22 de junho de 2004. Disciplina a prestação de contas dos partidos políticos e a Tomada de Contas Especial. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-21-841-2004>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.432*, de 16 de dezembro de 2014. Regulamenta o disposto no Título III da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Das finanças e contabilidade dos partidos. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/nova-resolucao-de-prestacao-de-contas-de-partidos-politicos>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

CAVALCANTI, Augusto Sherman. O processo de contas no TCU: o caso de gestor falecido. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, n. 81, jul./set., 1990.

CINTRA; Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER; Ada Pellegrini; DINAMARCO; Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Citação e resposta em processo de tomada de contas. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal*, Brasília, n. 22, 1996.

\_\_\_\_\_. *Tomada de contas especial: processo e procedimentos nos tribunais de contas e na administração pública*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

LUGÃO, Jorge Luiz Carvalho. *Citação no processo do Tribunal de contas da União*. Brasília: 2010. Monografia. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado das Ações*, Tomo I. Campinas: Bookseller, 1998.

PALMA, Maria Salete Fraga Silva. *Tomada de contas especial à luz do Tribunal de Contas da União: Aspectos gerais e relevantes*. Aracaju: Universidade Tiradentes, 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053720.PDF>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

SOUZA, Gelson Amaro de. *Curso de direito processual civil*. 2. ed. Presidente Prudente: Data Júris, 1998.