



Secretaria Judiciária
TRE/AM

fls. _____

Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas

ACÓRDÃO Nº 10/2020

PRESTAÇÃO DE CONTAS Nº 129-63.2015.6.04.0000 - CLASSE 25 - MANAUS

Relator : Desembargador Abraham Peixoto Campos Filho
Requerente : Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB
Advogados : Marco Aurélio de Lima Choy e outro
Responsável : Carlos Eduardo de Souza Braga
Advogado : Marco Aurélio de Lima Choy
Responsável : Regina Selma de Souza Couto
Advogado : Marco Aurélio de Lima Choy

PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - PMDB. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2014. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 55-A DA LEI Nº 9.096/95. AUSÊNCIA DO PRESSUPOSTO DE PREJUDICIALIDADE DO MÉRITO A AUTORIZAR O CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE. INCIDENTE NÃO CONHECIDO. AUSÊNCIA EXTRATOS BANCÁRIOS EM MEIO DIGITAL. NÃO COMPROMETIMENTO DA REGULARIDADE DAS CONTAS. IRREGULARIDADES NA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS ORIUNDOS DO FUNDO PARTIDÁRIO CORRESPONDETES A ÍNFIMOS 0,26% DO TOTAL



DAS DESPESAS PARTIDÁRIAS. IRRELEVÂNCIA. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE APLICAÇÃO DO PERCENTUAL DE 5% DOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO COM PROGRAMAS DE PROMOÇÃO E DIFUSÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES OU DO REDIRECIONAMENTO PARA CANDIDATURAS FEMININAS NAS ELEIÇÕES ATÉ O EXERCÍCIO DE 2018. VIOLAÇÃO AO ART. 44, V, DA LEI Nº 9.096/95. IRREGULARIDADE QUE, POR SI SÓ, COMPROMETE A REGULARIDADE DAS CONTAS. CONTAS DESPROVADAS.

1. O incidente de inconstitucionalidade suscitado carece do pressuposto da prejudicialidade da questão de mérito a autorizar a Corte Regional o controle difuso de constitucionalidade. Incidente não conhecido.
2. A não apresentação pelo partido dos extratos bancários em meio digital, conforme recomendado por orientação técnica da ASEPA/TSE, não enseja a desaprovação das contas.
3. A ausência de comprovação de despesas e o pagamento de multas e juros com recursos do Fundo Partidário correspondentes a ínfimos 0,26% do total das despesas partidárias não comprometem a



regularidade das contas, em aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

4. A teor do artigo 55-A da Lei nº 9.096/95, acrescido pela Lei nº 13.831/2019, a não observância do disposto no inciso V do caput do art. 44 da Lei dos Partidos Políticos, referente à aplicação do percentual de 5% dos recursos do Fundo Partidário com programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, não enseja a desaprovação das contas se, alternativamente o percentual foi direcionado para financiamento das candidaturas femininas até o exercício de 2018, o que não ocorreu no caso.

5. Contas desaprovadas.

Acordam os desembargadores do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, por unanimidade, pela desaprovação das contas.

Manaus, 7 de abril de 2020.

Desembargador **JOÃO DE JESUS ABDALA SIMÕES**

Presidente



Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas
PC 129-63.2015.6.04.0000 – Classe 25

Secretaria Judiciária
TRE/AM

fls. _____

Desembargador **ABRAHAM PEIXOTO CAMPOS FILHO**

Relator

Doutor **RAFAEL DA SILVA ROCHA**

Procurador Regional Eleitoral



RELATÓRIO

Cuida-se de prestação de contas do PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - PSDB, referente ao exercício financeiro de 2014.

Em parecer conclusivo (fls. 601-609), a unidade técnica manifesta-se pela desaprovação das contas, com o recolhimento de valores ao erário.

O Ministério Público Eleitoral opina, em preliminar, pela inconstitucionalidade do artigo 55-A da Lei nº 9.096/95 e, no mérito, pela desaprovação das contas (fls. 613-621), com o recolhimento ao Tesouro Nacional dos valores devidos.

Analizada a defesa apresentada pelo partido requerente, a unidade técnica verificou a permanência das seguintes irregularidades (fls. 1.523-1.526):

1. Ausência dos extratos bancários em meio digital e em formato TXT ou CSV, desrespeitando os comandos do artigo 3º, inciso II, da OT ASEPA nº 2/2015;
2. Ausência de comprovação de despesas pagas com recursos do Fundo Partidário, no total de R\$ 83.833,82 (oitenta de



três mil, oitocentos e trinta e três reais e oitenta e dois centavos);

3. Pagamento de multa e juros de despesas pagas em atraso com recursos do Fundo Partidário, no total de R\$ 283,28 (duzentos e oitenta e três reais e vinte e oito centavos); e
4. Ausência de aplicação de verbas do Fundo Partidário em programas de promoção e difusão da participação feminina na política.

Em nova manifestação, o Ministério Público Eleitoral opina pela desaprovação das contas, com a devolução ao Tesouro Nacional dos valores referidos na manifestação da unidade técnica, além de multas previstas na Lei nº 9.096/95 e a suspensão, com perda, das cotas do Fundo Partidário, reiterando, por fim, o incidente de inconstitucionalidade do artigo 55-A da Lei nº 9.096/95 (fls. 1.532-1.539).

É o relatório.

VOTO (PRELIMINAR)

O Ministério Público Eleitoral suscita, em preliminar, incidente de inconstitucionalidade do artigo 55-A da Lei n. 9.096/95 acrescido pela Lei n. 13.831/2019, nos seguintes termos:



Com efeito, a Lei n. 13.831/2019 trouxe alterações significativas nos dispositivos da Lei n. 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), dentre outras providências, a concessão de anistia às siglas partidárias que não atenderam à regra de participação política das mulheres, como determina o artigo 2º, mas que tenham utilizado esses recursos no financiamento de candidaturas femininas até as eleições de 2018.

[...]

Da leitura do artigo 55-A, percebe-se a evidente violação ao princípio do tempus regit actum (o tempo rege o ato). Tal vetor tem por finalidade garantir que uma lei posterior não influenciará a relação firmada na época da lei anterior, garantido dessa maneira, a higidez do ato jurídico perfeito, conforme assegura a Constituição Federal, no artigo 5º, inciso XXXVI.

Dessa forma, a lei vigente na época do fato é a que regerá aquela relação jurídica, mesmo que ela venha a ser revogada, objetivando a segurança jurídica nas relações firmadas, como garantia da estabilidade das relações jurídicas.

No caso concreto, a presente prestação de contas é referente ao exercício de 2014, estando a apresentação e processamento do feito sob a égide da Lei nº 12.034/2009, não podendo uma lei promulgada no ano de 2019 mudar a relações ocorridas no ano de 2014.

Em função disso, apesar da anistia dada às siglas partidárias no que tange à falta de aplicação de recursos na política feminina, no caso concreto, deve ser afastada a aplicação da Lei nº 13.831/2019 por vício de inconstitucionalidade,



permanecendo a irregularidade abordada no item 2.4 deste parecer.

Ocorre que compete a este Tribunal fazer apenas o controle difuso de constitucionalidade. Ou seja, verificar a constitucionalidade de lei em face do caso concreto.

Com efeito, no controle difuso, o objeto é uma questão prejudicial de caráter constitucional no processo. Não é o objeto da causa principal. É um incidente indispensável ao julgamento do mérito da causa.

Pois bem. Em relação ao artigo 55-A da Lei nº 9.096/95, já se manifestou o Tribunal Superior Eleitoral nos seguintes termos:

A inobservância do percentual destinado ao incentivo à participação política das mulheres provenientes dos recursos do Fundo Partidário, de que trata o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096/95, referentes a exercícios anteriores a 2019, poderá ser relevada, nos termos do evocado art. 55-A da Lei nº 13.831/2019, tão somente se a agremiação comprovar que os valores foram, alternativamente, empregados no financiamento das candidaturas femininas até o exercício de 2018, o que não foi evidenciado no caso vertente. Nesse sentido: ED-PC nº 312-79, Rel. Min. Edson Fachin, j. em 6.8.2019.

O espírito da norma não foi trazer remissão incondicionada à sanção aplicável ou modificar a decisão de desaprovação das contas.



Mostrar-se imprescindível a prova de que a destinação dos recursos, em que pese não terem sido aplicados tempestivamente nos programas específicos, foi redirecionada em favor das candidaturas femininas, o que não ocorreu na espécie.

(ED-PC 285-96/DF, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 16.10.2019)

No presente caso, da mesma forma - e aí adentrando um pouco no mérito -, não houve o atendimento da alternativa de redirecionamento dos recursos em favor das candidaturas femininas, conforme registrado no parecer ministerial, nos seguintes termos:

No que tange à quinta irregularidade descrita no item 19.7., pertinente à não observação da aplicação de verba do Fundo Partidário - FP em programas de promoção e difusão da participação feminina na política, restou comprovado que o partido interessado não aplicou o percentual mínimo de 5% do total das verbas do Fundo Partidário - FP em gastos com a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação das mulheres, em dissonância do inciso V, do artigo 44, da Lei nº 9.096/95.

Da leitura dos autos, especialmente o Parecer Técnico de Expedição de Diligências (fls. 452), verifica-se que o partido, apesar de regularmente intimado para tanto (fls. 457), não apresentou nenhuma justificativa quanto à não aplicação de



verbas do Fundo Partidário - FP naquela política já mencionada.

Cumpre esclarecer que, embora em sua defesa o partido tenha apresentado a despesa com salário da funcionária Geralda Vitorino dos Santos como comprovação da aplicação de verbas do Fundo Partidário em programas de difusão da participação feminina na política (fl. 1.388), tal despesa não atende à determinação legal.

Portanto, ainda que esta Corte não venha a declarar a inconstitucionalidade do artigo 55-A da Lei nº 9.096/95, este dispositivo não será - de qualquer forma - aplicado ao caso concreto, uma vez que o partido não atendeu à alternativa prevista no próprio dispositivo legal para o afastamento da sanção pela não observância do disposto no artigo 44, inciso V, da mesma lei. Ou seja, o incidente de inconstitucionalidade ora suscitado carece do pressuposto da prejudicialidade da questão de mérito a autorizar esta Corte o controle difuso de constitucionalidade.

Adentrar na análise da constitucionalidade de dispositivo legal que, no caso concreto, não tem qualquer relevância para o mérito da causa é usurpar competência do Supremo Tribunal Federal, a quem cabe o controle abstrato de constitucionalidade de lei (CF, art. 102, I, *a*¹).

¹ CF:

Art. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:



Pelo exposto, voto pelo **não conhecimento** do incidente de inconstitucionalidade.

É como voto.

VOTO (MÉRITO)

I – Ausência dos extratos bancários em meio digital

Não obstante tenha apresentado os extratos bancários em papel, o partido requerente não os apresentou em meio digital, conforme solicitado pela unidade técnica, com base na Orientação Técnica nº 2/2015, da Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias do Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre a apresentação das prestações de contas partidárias anuais pelos diretórios estaduais, municipais e comissões provisórias dos partidos políticos, relativas ao exercício de 2014, e que em seu artigo 3º, inciso II, dispõe que:

Art. 3º Para comprovação da movimentação financeira devem ser observadas as seguintes orientações:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;



[...]

II - Os partidos políticos também devem apresentar, a partir do ano-calendário de 2014, os extratos bancários em meio digital e em formato TXT ou CSV.

Contudo, a Resolução TSE nº 23.604/2019, a qual, diferentemente da Orientação Técnica da ASEPA-TSE, possui força de lei, não exige que os extratos bancários sejam apresentados pelo partido em meio digital.

Na verdade, a referida resolução prevê em seu artigo 6º, § 6º, que cabe às instituições financeiras fornecer à Justiça Eleitoral os extratos eletrônicos do movimento financeiro das contas partidárias para fins de instrução dos processos de prestação de contas.

Portanto, a não apresentação pelo partido requerente dos extratos bancários em meio digital, conforme recomendado pelo artigo 3º, inciso II, da OT/ASEPA/TSE nº 2/2015, não compromete a regularidade das contas, mormente quando os extratos em papel permitiram à unidade técnica a análise da movimentação financeira do partido, não ensejando, por esse motivo, a desaprovação das contas.

II - Irregularidades em despesas pagas com recursos do Fundo Partidário



A unidade técnica apurou que o partido requerente realizou despesas com multa e juros por pagamentos em atraso com recursos oriundos do Fundo Partidário no total de R\$ 283,28 (duzentos e oitenta e três reais e vinte e oito centavos), sendo que, conforme já decidiu o Tribunal Superior Eleitoral, *"o pagamento de juros e multa, devido em decorrência do inadimplemento de obrigações, não se subsume ao comando normativo contido no art. 44, I, da Lei nº 9.096/95, razão pela qual não podem ser pagos com os recursos do Fundo Partidário, nos termos da jurisprudência desta Corte"* (PC 28074/DF, rel. Min. Og Fernandes, DJE de 16.5.2019), constituindo, portanto, em irregularidade, cujo valor somado ao montante de R\$ 83.833,82 (oitenta e três mil, oitocentos e trinta e três reais e oitenta e dois centavos), referentes a despesas pagas com recursos do Fundo Partidário sem comprovação, totalizam R\$ 84.117,10 (oitenta e quatro mil, cento e dezessete reais e dez centavos), o que, porém, corresponde a ínfimos 0,26% do total das despesas do partido no exercício financeiro de 2014, no total de R\$ 32.142.777,23 (trinta e dois milhões, cento e quarenta e dois mil, setecentos e setenta e sete reais e vinte e três centavos), conforme demonstrativo de fl. 473, não comprometendo a regularidade das contas, em aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o que não exime o partido da devolução dos valores do Fundo Partidário utilizados irregularmente, uma vez que não configura penalidade (AI 9196/RJ, rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 16.2.2016).

Em sua última manifestação (fls. 1.532-1.538), o Procurador Regional Eleitoral defende que a irregularidade compromete a



confiabilidade das contas, uma vez que *"representam 15,14% (quinze vírgula quatorze por cento) do total dos gastos realizados com recursos do Fundo Partidário - FP"*.

Contudo, este relator entende que, no caso, a aplicação do princípio da proporcionalidade deve ser dar não em razão do percentual apurado *"do total dos gastos realizados com recursos do Fundo Partidário"*, mas sim em razão do percentual apurado do total dos gastos realizados pelo partido no exercício financeiro em questão, uma vez que essa análise deve se dar em relação às contas como um todo, ou seja, se aquela irregularidade em particular compromete a confiabilidade das contas como um todo e não em relação apenas a uma rubrica específica das contas. Esse é o sentido do princípio da proporcionalidade.

3. Ausência de comprovação da destinação de, no mínimo, 5% dos recursos do Fundo Partidário em prol de programa de promoção de difusão da participação política das mulheres

A unidade técnica apurou, ainda, que o partido deixou de aplicar o percentual mínimo de 5% dos recursos oriundos do Fundo Partidário com programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, em observância ao que prescreve o artigo 44, inciso V, da Lei nº 9.096/95.



Em sua defesa, o partido alega que a despesa com salário da funcionária Geralda Vitorino dos Santos comprova a aplicação de verbas do Fundo Partidário em programas de difusão da participação feminina na política (fl. 1.388).

Porém, conforme adiantado no voto preliminar, tal despesa não atende ao comando normativo do artigo 55-A da Lei nº 9.096/95, que dispõe:

Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do *caput* do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, **e que tenham utilizados esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018**, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade. (grifei)

Nesse sentido, cito:

A inobservância do percentual destinado ao incentivo à participação política das mulheres provenientes dos recursos do Fundo Partidário, de que trata o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096/95, referentes a exercícios anteriores a 2019, poderá ser relevada, nos termos do evocado art. 55-A da Lei nº 13.831/2019, **tão somente se a agremiação comprovar que os valores foram, alternativamente, empregados no financiamento das candidaturas femininas até o exercício de 2018**, o que não foi evidenciado no caso vertente. Nesse sentido: ED-PC nº 312-79, Rel. Min. Edson Fachin, j. em 6.8.2019.



O espírito da norma não foi trazer remissão incondicionada à sanção aplicável ou modificar a decisão de desaprovação das contas. Mostrar-se imprescindível a prova de que a destinação dos recursos, em que pese não terem sido aplicados tempestivamente nos programas específicos, foi redirecionada em favor das candidaturas femininas, o que não ocorreu na espécie.

(ED-PC 285-96/DF, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJe de 16.10.2019)

Sendo essa a única irregularidade apta a ensejar a desaprovação das contas, entendo proporcional e razoável a suspensão das cotas do Fundo Partidário por apenas 1 (um) mês.

Além disso, o Ministério Público Eleitoral pugna pela aplicação da multa prevista no artigo 37, *caput*, da Lei nº 9.096/95, que dispõe:

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).

Ocorre que, na hipótese dos autos, a única irregularidade apta a ensejar a desaprovação das contas não diz respeito à utilização irregular de recursos, para fins de aplicação da multa prevista no artigo 37, *caput*, da Lei nº 9.096/95, mas à ausência de utilização do percentual de 5% dos recursos do Fundo Partidário em programa de promoção e difusão da participação política das mulheres, em observância ao que prescreve o artigo 44, inciso V, da Lei nº 9.096/95.



Por outro lado, a utilização irregular de recursos do Fundo Partidário pelo partido foi relevada, em aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, por corresponder a ínfimos 0,26% do total das despesas do partido no exercício financeiro de 2014, conforme demonstrado no item anterior deste voto, o qual propõe apenas a devolução ao Tesouro Nacional daqueles recursos, uma vez que, conforme jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a devolução não configura penalidade (AI 9196/RJ, rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 16.2.2016).

Portanto, entendo que não cabe impor ao partido a penalidade prevista no artigo 37, *caput*, da Lei nº 9.096/95, consistente na multa de 20% sobre os recursos do Fundo Partidário utilizados irregularmente, uma vez que esta irregularidade foi desconsiderada para a desaprovação das contas.

Em outras palavras, a aplicação da penalidade prevista no artigo 37, *caput*, da Lei nº 9.096/95, somente é cabível quando a utilização irregular de recursos ensejar a desaprovação das contas, o que não é o caso dos autos. Não há de se impor penalidade, se não há correspondência de irregularidade relevante para a causa.

6. Conclusão



Pelo exposto, voto, em harmonia com o parecer ministerial, pela **desaprovação das contas** do PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - PMDB, referente ao exercício financeiro de 2014, com (1) a devolução ao Tesouro Nacional do valor total de R\$ 84.117,10 (oitenta e quatro mil, cento e dezessete reais e dez centavos), (2) o acréscimo de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) sobre o valor do Fundo Partidário a ser aplicado em programa de participação política das mulheres, no ano subsequente ao julgamento da presente prestação de contas e (3) suspensão, com perda, das quotas do Fundo Partidário, pelo prazo de 1 (um) mês, nos termos do artigo 28, inciso IV, da Resolução TSE nº 21.841/2004.

É como voto.

Transitado em julgado, façam-se as comunicações devidas e archive-se.

Manaus, de março de 2020.

Desembargador **Abraham Peixoto Campos Filho**

Relator