

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.947 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	: PARTIDO RENOVACAO DEMOCRATICA - BRASIL - BR - NACIONAL
REQTE.(S)	: SOLIDARIEDADE
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA
ADV.(A/S)	: RODRIGO MAZONI CURCIO RIBEIRO
ADV.(A/S)	: THIAGO FRANCA GUIMARAES
ADV.(A/S)	: GUILHERME FIGUEIREDO XARA
ADV.(A/S)	: GIOVANNA TEIXEIRA TROMBINI COSTA
ADV.(A/S)	: ISABELLY DINIS CRUZEIRO
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: INSTITUTO MAIS CIDADANIA
ADV.(A/S)	: ROOSEVELT ARRAES
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PARTIDARIO - IBRADIP
ADV.(A/S)	: JOELSON COSTA DIAS
ADV.(A/S)	: SABRINA MILANE VERAS CAMPOS

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Renovação Democrática (PRD) e pelo Partido Solidariedade em face dos arts. 54-A, 54-B, 54-N, 54-O, 54-P, 54-Q, 54-R e 54-S da Resolução TSE nº 23.571/18, incluídos pela Resolução TSE nº 23.662/21.

Transcrevem-se abaixo os dispositivos impugnados:

“**Art. 54-A.** Serão precedidos de processo regular, que assegure ampla defesa, nos termos do art. 28, § 1º, da Lei nº 9.096/1995 e das disposições específicas do presente capítulo:

I – o cancelamento do registro civil e do estatuto de partido político;

II – a suspensão da anotação de órgão partidário estadual, regional, municipal ou zonal, quando decorrente do trânsito em julgado da decisão que julgar não prestadas as contas de exercício financeiro ou de campanha eleitoral (ADI nº 6032).

§ 1º As disposições deste capítulo não se aplicam à hipótese de suspensão da anotação partidária decorrente de falta de apresentação do CNPJ, prevista no § 10 do art. 35 desta resolução.

§ 2º A desaprovação de contas apresentadas à Justiça Eleitoral não enseja as consequências previstas neste artigo (Lei nº 9.096/1995, art. 32, § 5º).

Art. 54-B. Certificado o trânsito em julgado de decisão que julgar não prestadas as contas de exercício financeiro ou de campanha eleitoral dos órgãos partidários de qualquer esfera, o juízo com competência originária para a prestação de contas respectiva providenciará imediatamente:

I – a publicação de edital no Diário da Justiça Eletrônico, do qual constará o nome e a sigla do partido, a esfera de abrangência do órgão partidário, a eleição ou o exercício financeiro correspondente às contas julgadas não prestadas e a data do trânsito em julgado da decisão;

II – a intimação do órgão do Ministério Público Eleitoral que atuar perante o juízo; e

III – a comunicação das esferas partidárias superiores, quando houver.

§ 1º Para fins do disposto nos incisos I e III deste artigo, serão utilizados os meios eletrônicos informados no Sistema de Gerenciamento de Dados Partidários (SGIP), sendo de responsabilidade do partido mantê-los atualizados.

§ 2º Os tribunais eleitorais manterão disponíveis para consulta pública, em página específica do seu sítio eletrônico, as

informações referidas no inciso I, cabendo-lhes atualizá-las até o quinto dia útil do mês subsequente ao do trânsito em julgado das decisões de julgamento das contas como não prestadas.

§ 3º O previsto no § 2º dirige-se ao Tribunal Superior Eleitoral, no que diz respeito aos órgãos nacionais e, quanto aos demais órgãos partidários, aos tribunais regionais eleitorais da respectiva unidade federativa.

(...)

Art. 54-N. A suspensão da anotação de órgão partidário estadual, regional, municipal ou zonal poderá ser requerida à Justiça Eleitoral a partir do trânsito em julgado da decisão que julgar não prestadas as contas de exercício financeiro e de campanha, enquanto perdurar a inadimplência.

§ 1º A petição deve ser dirigida ao juízo originariamente competente para o julgamento das contas omissas e, em se tratando de contas examinadas originariamente pelo Tribunal Regional Eleitoral, o processo será distribuído por prevenção ao relator da prestação de contas.

§ 2º O pedido poderá ser requerido diretamente por representante de órgão partidário da esfera correspondente ou a ela superior, devidamente representado por advogado, ou pelo representante do Ministério Público Eleitoral que atuar perante o juízo competente (Código Eleitoral, art. 22, I, a; Lei nº 9.096/1995, art. 28, § 2º).

§ 3º A iniciativa por parte do representante de partido não impede a ação do Ministério Público no mesmo sentido (Lei Complementar nº 64/1990, art. 3º, § 1º).

§ 4º Não poderá requerer a suspensão prevista no caput deste artigo o representante do Ministério Público que, nos 4 (quatro) anos anteriores, tenha disputado cargo eletivo, integrado diretório de partido ou exercido atividade político-

partidária (Lei Complementar nº 64/1990, art. 3º, § 2º).

§ 5º Apresentado pelo eleitor pedido de providências relativas à suspensão da anotação de órgão partidário, será este autuado no PJe, na classe Petição (Pet) e remetido ao órgão do Ministério Público Eleitoral com legitimidade para ingressar com a representação prevista no caput, que a ajuizará, se entender por seu cabimento, ou requererá o arquivamento do pedido de providências, se concluir pelo não cabimento da representação.

§ 6º No caso de contas do exercício financeiro ou de campanha julgadas não prestadas definitivamente, a ação de suspensão da anotação deve ser dirigida contra o respectivo órgão partidário da circunscrição vigente no momento do ajuizamento da ação.

§ 7º Caso o órgão partidário referido no parágrafo anterior não tenha mais vigência válida, a ação de suspensão de anotação deve ser direcionada contra o órgão de direção partidária superior, sem que isso implique alteração da competência estabelecida no § 1º.

§ 8º Na hipótese do § 7º, eventual suspensão da anotação somente terá efeito no âmbito da circunscrição do órgão partidário que lhe deu causa.

Art. 54-O. Ajuizada a representação, o processo será autuado diretamente no PJe, na classe Suspensão de Órgão Partidário (SOP).

Parágrafo único. A Secretaria Judiciária nos tribunais eleitorais ou o cartório eleitoral certificará: a) todas as contas de exercícios financeiros e de campanhas julgadas não prestadas por decisão transitada em julgado, quando existente tal informação; b) a vigência do diretório.

Art. 54-P. Na tramitação do feito, será observado o

disposto nos art. 54-G a 54-K, assegurada a atuação do procurador regional eleitoral ou do promotor eleitoral como fiscal da lei, quando não forem autores da representação. Parágrafo único. No julgamento do pedido perante o Tribunal Regional Eleitoral, será observado o disposto no art. 54-L e o seu regimento interno.

Art. 54-Q. O recurso eleitoral para o Tribunal Regional Eleitoral e, observadas as hipóteses legais de cabimento, o recurso especial eleitoral para o Tribunal Superior Eleitoral, sujeitam-se ao prazo de 3 (três) dias, assegurado o mesmo prazo para contrarrazões e manifestação do órgão do Ministério Público Eleitoral que atuar perante os tribunais.

Art. 54-R. Após o trânsito em julgado, a decisão que determinar a suspensão da anotação de órgão partidário estadual, regional, municipal ou zonal será registrada pelo Tribunal Regional Eleitoral da respectiva unidade federativa, nos termos do art. 10, § 1º, II, da Lei nº 9.096/1995, utilizando-se, para tanto, do SGIP.

§ 1º Quando o juiz eleitoral for o prolator da decisão a que se refere o caput deste artigo, comunicará o Tribunal Regional Eleitoral, para fins de registro no SGIP e das providências previstas nos §§ 2º e 3º do art. 54-B desta resolução.

§ 2º Os órgãos partidários municipais ou zonais vinculados ao órgão regional cuja anotação for suspensa não serão atingidos pela decisão.

§ 3º A inativação junto ao SGIP do órgão partidário que tiver suas contas julgadas não prestadas não impede que o partido, por órgão superior dotado de anotação regular, registre novas composições ou alterações estatutárias no mesmo sistema, devendo, após efetivado o registro, ser restabelecida a suspensão da anotação vigente.

§ 4º Enquanto perdurar a inativação do órgão partidário

regional suas competências estatutárias serão exercidas pelo nacional.

Art. 54-S. O trânsito em julgado da decisão de suspensão da anotação do órgão partidário tem natureza meramente formal, não impedindo a apresentação de pedido de regularização das contas não prestadas.

§ 1º A regularização das contas não prestadas segue submetida ao procedimento fixado na resolução que reger as contas omissas, sejam estas de exercício financeiro ou de campanha eleitoral.

§ 2º Apresentado o pedido de regularização das contas, o órgão partidário poderá requerer ao juízo ao qual for distribuída que, liminarmente, ordene o levantamento da suspensão da anotação do órgão partidário.

§ 3º A concessão da liminar depende de que seja demonstrada, ao menos em juízo perfunctório, a aptidão dos documentos que instruem o pedido de regularização para afastar a inércia do prestador.

§ 4º Julgado o pedido de regularização das contas não prestadas, o juiz ou Tribunal adotará as seguintes providências, de ofício:

I – caso deferida a regularização, declarará sem efeito a decisão de suspensão da anotação partidária, em função do fato superveniente, e determinará o imediato levantamento da suspensão no SGIP, se este ainda não houver sido determinado liminarmente; ou

II – caso indeferida a regularização, revogará a liminar eventualmente concedida e determinará a imediata renovação da suspensão da anotação do órgão partidário no SGIP.

Art. 54-T. Apresentado o pedido de regularização das contas não prestadas enquanto ainda estiver em curso o

processo de suspensão de anotação do órgão partidário, será este suspenso se for concedida liminar nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 54-S desta resolução.”

Sustentam os requerentes, em síntese, que os dispositivos impugnados teriam criado, sem suporte legal, sanção consistente na suspensão da anotação de órgãos partidários regionais e municipais em razão de contas julgadas não prestadas, em afronta aos arts. 1º, incisos II e V; 5º, incisos LIV e LV; 14; 17; e 22, inciso I, da Constituição Federal.

Alegam, ainda, que esta Suprema Corte, ao julgar a ADI nº 6.032, teria afastado a legitimidade constitucional da própria sanção de suspensão da anotação partidária, sendo insuficiente a previsão de procedimento específico para sua aplicação.

Delimitada a controvérsia nesses termos, passo à análise da preliminar levantada pela Procuradoria-Geral da República.

I – Da preliminar de inépcia da inicial

No tocante à preliminar suscitada de inépcia da petição inicial, fundamentada na ausência de impugnação específica dos diversos dispositivos questionados, embora a argumentação deduzida pelos requerentes seja concentrada na alegada inconstitucionalidade da sanção de suspensão da anotação partidária, entendo que a controvérsia constitucional está suficientemente delimitada, permitindo o conhecimento da ação.

Esta Suprema Corte tem entendido que a exigência de impugnação específica prevista no art. 3º da Lei nº 9.868/99 não deve ser interpretada de forma excessivamente formalista quando a controvérsia constitucional se encontra adequadamente delimitada e os dispositivos impugnados integram um mesmo conjunto normativo, submetido à mesma causa de pedir constitucional. Nessas hipóteses, prestigia-se a análise do mérito da controvérsia constitucional, em observância ao princípio da instrumentalidade do processo objetivo de controle concentrado.

Na ADI nº 5.418, de **minha relatoria**, o Tribunal deixou de conhecer de parte do pedido porque o autor impugnou diversos dispositivos da lei, mas desenvolveu fundamentação apenas em relação a alguns deles, caracterizando verdadeira impugnação genérica. O acórdão registra que o requerente não se desincumbiu do ônus de impugnar especificadamente os demais dispositivos questionados.

Diversamente do que ocorreu na ADI nº 5.418, não há, na presente hipótese, ausência absoluta de fundamentação em relação aos dispositivos impugnados. Embora a argumentação desenvolvida pelos requerentes esteja concentrada na alegada inconstitucionalidade da suspensão da anotação partidária, todos os artigos questionados constituem desdobramentos procedimentais de uma mesma disciplina normativa, permitindo a perfeita compreensão da controvérsia constitucional submetida ao Tribunal.

Os dispositivos impugnados estão inseridos no mesmo capítulo, qual seja, o "Capítulo V — Do Cancelamento do Registro Civil e do Estatuto de Partido Político e da Suspensão da Anotação de Órgão Partidário Estadual, Regional, Municipal ou Zonal".

O núcleo dos dispositivos impugnados é o seguinte:

- o art. 54-A condiciona a suspensão da anotação de órgão partidário a processo regular com ampla defesa;
- o art. 54-B estabelece o procedimento imediato após o trânsito em julgado;
- o art. 54-N disciplina a legitimidade para requerer a suspensão;
- o artigo 54-O estabelece a forma e a classe de autuação da representação;
- o artigo 54-P determina que, na tramitação do feito, será assegurada a atuação do Procurador Regional Eleitoral ou do Promotor Eleitoral como fiscal da lei, quando eles não forem autores da representação;
- o artigo 54-Q disciplina os recursos eleitorais cabíveis, bem

como os respectivos prazos;

- o art. 54-R, estatui que, “após o trânsito em julgado, a decisão que determinar a suspensão da anotação de órgão partidário estadual, regional, municipal ou zonal será registrada pelo Tribunal Regional Eleitoral da respectiva Unidade Federativa, nos termos do art. 10, §1º, II, da Lei nº 9.096/1995, utilizando-se, para tanto, do SGIP”. O § 2º desse dispositivo prevê que não serão atingidos pela referida decisão os órgãos partidários municipais ou zonais vinculados ao órgão regional cuja anotação for suspensa, enquanto seu § 4º estabelece que serão exercidas por órgão partidário nacional as competências estatutárias de órgão partidário regional cuja anotação estiver suspensa;
- o art. 54-S pontua que o trânsito em julgado da decisão de suspensão da anotação do órgão partidário tem natureza meramente formal, não impedindo a apresentação de pedido de regularização das contas não prestadas. Seus parágrafos fixam as regras para o procedimento de regularização das contas não prestadas, cumprindo destacar que o § 2º autoriza que o órgão partidário requeira ao juízo ao qual for distribuída que ordene liminarmente o levantamento da suspensão da anotação do órgão partidário;
- e o art. 54-T estipula que, caso o pedido de regularização das contas não prestadas seja apresentado enquanto o processo de suspensão de anotação do órgão partidário ainda estiver em curso, este será suspenso se for concedida liminar.

A jurisprudência da Corte tem reconhecido que, no processo objetivo de fiscalização abstrata, a petição inicial deve permitir a identificação do núcleo da controvérsia constitucional e das razões de inconstitucionalidade deduzidas, não se exigindo formalismo incompatível com a finalidade institucional do controle concentrado, sobretudo quando os dispositivos impugnados guardam unidade

temática e funcional.

Supero, portanto, a preliminar e passo ao exame do mérito.

II – Do mérito

A controvérsia central consiste em definir se o TSE, ao editar a Resolução nº 23.662/21 e introduzir os dispositivos supracitados na Resolução nº 23.571/18, extrapolou seu poder regulamentar ao disciplinar procedimento destinado à suspensão da anotação de órgãos partidários regionais ou municipais cujas contas tenham sido julgadas não prestadas por decisão transitada em julgado.

Inicialmente, relembre-se que o dever de prestação de contas pelos partidos políticos possui assento constitucional expresso.

Dispõe o art. 17, inciso III, da Constituição da República que os partidos políticos devem prestar contas à Justiça Eleitoral.

Trata-se de exigência diretamente relacionada à transparência, à legitimidade do financiamento partidário e à higidez do processo democrático, permitindo o controle público e jurisdicional da movimentação financeira das agremiações políticas. Como reconhecido por esta Corte, a fiscalização das contas partidárias constitui instrumento indispensável à preservação dos princípios democrático e republicano.

Nesse sentido, merece destaque o que foi decidido na ADI nº 5.394, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, cuja ementa foi assim redigida:

“CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. IMPRESCINDIBILIDADE DO ABSOLUTO RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DE SUSTENTAÇÃO DO SISTEMA DEMOCRÁTICO DE REPRESENTAÇÃO POPULAR. ART. 28, § 12, DA LEI FEDERAL 9.504/1997 (LEI DAS ELEIÇÕES). PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS DOAÇÕES DE PARTIDOS PARA CANDIDATOS. NECESSIDADE DE IDENTIFICAÇÃO DOS PARTICULARES RESPONSÁVEIS PELA DOAÇÃO AO PARTIDO. EXIGÊNCIA REPUBLICANA DE TRANSPARÊNCIA. 1.

O grande desafio da Democracia representativa é fortalecer os mecanismos de controle em relação aos diversos grupos de pressão, não autorizando o fortalecimento dos ‘atores invisíveis de poder’, que tenham condições econômicas de desequilibrar o resultado das eleições e da gestão governamental. 2. Os princípios democrático e republicano repelem a manutenção de expedientes ocultos no que concerne ao funcionamento da máquina estatal em suas mais diversas facetas. **É essencial ao fortalecimento da Democracia que o seu financiamento seja feito em bases essencialmente republicanas e absolutamente transparentes.** Prejudica-se o aprimoramento da Democracia brasileira quando um dos aspectos do princípio democrático — a democracia representativa — se desenvolve em bases materiais encobertas por métodos obscuros de doação eleitoral. 3. **Sem as informações necessárias, entre elas a identificação dos particulares que contribuíram originariamente para legendas e para candidatos, com a explicitação também destes, o processo de prestação de contas perde em efetividade, obstruindo o cumprimento, pela Justiça Eleitoral, da relevantíssima competência estabelecida no art. 17, III, da CF. 3. Ação Direta julgada procedente”** (grifos nossos).

Conforme reconhecido em tal ocasião, a prestação de contas constitui exigência diretamente relacionada à transparência, ao controle do financiamento político e à preservação da legitimidade democrática.

Foi precisamente à luz dessa premissa que o Plenário desta Corte julgou a ADI nº 6.032, **ocasião na qual não se rechaçou a aplicação da sanção de suspensão do registro ou da anotação de órgão partidário regional ou municipal em face de contas julgadas não prestadas, tendo sido, no sentido inverso, a aplicação de tal sanção reconhecida como**

necessária em face do dever constitucional de prestação de contas pelos partidos políticos, o qual constitui fundamento de sua própria existência.

A ausência de prestação de contas foi considerada por esta Corte infração de natureza grave, não constituindo simples irregularidade formal. Trata-se de inadimplemento de obrigação constitucional que inviabiliza completamente o controle da movimentação financeira partidária pela Justiça Eleitoral.

Conforme assentado no voto condutor do Ministro **Gilmar Mendes**, após análise detida de todo o arcabouço normativo infralegal e constitucional,

“não permitir a suspensão do órgão regional ou municipal que omita a prestação de contas à Justiça Eleitoral deixaria uma lacuna no sistema eleitoral, inviabilizando a fiscalização desses órgãos de direção partidária”.

Tal passagem evidencia que esta Suprema Corte jamais afastou a legitimidade constitucional da sanção. Ao contrário, reconheceu sua necessidade para assegurar a efetividade do dever constitucional de prestação de contas.

O que esta Corte reputou incompatível com a Constituição, todavia, foi a aplicação automática da sanção como mero efeito da decisão que julgasse as contas não prestadas.

Com efeito, o vício constitucional identificado pelo STF não estava na penalidade em si, mas na ausência de procedimento próprio para sua imposição. Como consignado pelo Relator,

“parece coerente que, para os órgãos regionais ou municipais, consequência análoga também seja precedida de processo específico, no qual se possibilite o contraditório e a ampla defesa”.

O julgamento, portanto, preservou a sanção e apenas condicionou sua aplicação à observância do devido processo legal.

Por essa razão, conferiu-se interpretação conforme à Constituição para assegurar que a suspensão somente pudesse ocorrer após processo específico, com contraditório, ampla defesa e decisão transitada em julgado.

Cumprir destacar que a decisão proferida na ADI nº 6.032 não apenas admitiu a constitucionalidade da suspensão da anotação partidária, como também estabeleceu os contornos procedimentais indispensáveis a sua aplicação. A interpretação conferida por esta Suprema Corte teve natureza integrativa e vinculante, preservando a medida sancionatória e afastando apenas sua incidência automática. Não se cuidou, portanto, de declaração de invalidade da sanção em si, mas de adequação de sua implementação às garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Nesse sentido, a leitura da presente controvérsia não pode ser dissociada da **ratio decidendi** firmada naquele precedente. Admitir a tese dos requerentes significaria concluir que o STF, depois de reconhecer a constitucionalidade material da suspensão da anotação partidária, teria simultaneamente inviabilizado qualquer mecanismo destinado a sua concretização, resultado manifestamente incompatível com o conteúdo e com a finalidade do julgamento realizado por esta Corte.

Nesse contexto, a Resolução TSE nº 23.662/21 surgiu precisamente para dar cumprimento ao comando decisório emanado desta Suprema Corte.

Os dispositivos impugnados não instituíram nova sanção.

A própria solução adotada pelo Relator na ADI nº 6.032 coincide substancialmente com o modelo posteriormente disciplinado pelo Tribunal Superior Eleitoral, como se percebe no seguinte trecho de seu voto:

“[F]az-se necessário compatibilizar as diversas normas incidentes sobre o dever dos partidos políticos de prestar contas, em todos os níveis de direção partidária, de modo a concluir que a suspensão do órgão regional ou municipal, por decisão da Justiça Eleitoral, só poderá ocorrer após processo específico de suspensão, em que se oportunize contraditório e ampla defesa ao órgão partidário omissor.”

Verifica-se, assim, que os dispositivos impugnados não representam inovação autônoma do TSE, mas a concretização normativa dos parâmetros expressamente estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal.

Como visto, a sanção de suspensão da anotação partidária já era reconhecida no âmbito da jurisprudência eleitoral e teve sua compatibilidade constitucional afirmada pela própria decisão proferida na ADI nº 6.032, desde que observadas as garantias do devido processo legal.

O que fez o TSE foi disciplinar: (i) a instauração do procedimento específico; (ii) a legitimidade para sua propositura; (iii) as formas de intimação; (iv) os recursos cabíveis; (v) os efeitos da suspensão; (vi) os mecanismos de regularização das contas; e (vii) a reversibilidade da medida após o saneamento da omissão.

Não há, portanto, inovação incompatível com a Constituição.

Ao editar os dispositivos em questão, o TSE exerceu competência normativa expressamente outorgada pelo art. 1º, parágrafo único, e art. 23, incisos IX e XVIII, do Código Eleitoral, bem como pelo art. 61 da Lei nº 9.096/1995, dispositivos que autorizam a Corte Eleitoral a expedir instruções e adotar providências necessárias à fiel execução da legislação eleitoral e partidária, tendo guardado, no caso, estrita observância dos parâmetros fixados pelo STF.

Com efeito, a regulamentação editada pelo TSE apresenta inequívoco caráter instrumental e procedimental, consistindo em providência necessária para se viabilizar a execução uniforme da decisão

proferida na ADI nº 6.032 e assegurar tratamento isonômico aos órgãos partidários submetidos à jurisdição eleitoral.

A inexistência de consequência institucional efetiva para a omissão absoluta na prestação de contas criaria situação incompatível com o princípio da isonomia, premiando comportamento omissivo em detrimento das agremiações que suportam os ônus administrativos e financeiros inerentes ao cumprimento das obrigações constitucionais de transparência.

A edição da Resolução TSE nº 23.662/21 não decorreu de escolha discricionária da Justiça Eleitoral, mas da necessidade institucional de implementação da interpretação conforme fixada por esta Corte na ADI nº 6.032. A inexistência de procedimento específico após o julgamento poderia, inclusive, comprometer a eficácia da decisão com alcance **erga omnes** e efeito vinculante proferida pelo Supremo Tribunal Federal.

Em relação à eventual lesão ao princípio da proporcionalidade, sem pretender reacender todo o debate já travado na supracitada ação direta, mas apenas para rememorar o entendimento adotado, a gravidade da conduta de não prestação de contas justifica a adoção de medidas aptas a assegurar efetividade ao dever constitucional de transparência.

A proporcionalidade da disciplina impugnada revela-se ainda mais evidente quando se observa que a sanção somente incide em situações extremas de completa ausência de prestação de contas.

Não se está diante de desaprovação de contas, de mera irregularidade contábil ou de vício formal passível de correção. A hipótese examinada refere-se à total omissão do dever constitucional de prestar contas, circunstância que impede integralmente o exercício da atividade fiscalizatória atribuída à Justiça Eleitoral.

Em outras palavras, o sistema normativo reserva a consequência mais gravosa justamente para a conduta que impede a própria verificação da regularidade da gestão financeira partidária. Existe, portanto, adequada correlação entre a intensidade da sanção e a gravidade do comportamento sancionado.

Além disso, a própria resolução estabelece garantias significativas ao órgão partidário, quais sejam: (i) a necessidade de processo autônomo; (ii) o contraditório e a ampla defesa; (iii) o trânsito em julgado da decisão; (iv) a possibilidade de regularização posterior das contas; (v) o levantamento liminar da suspensão em determinadas hipóteses; e (vi) a reversão integral dos efeitos da medida após a devida regularização.

A limitada intensidade da medida também afasta alegações de desproporcionalidade. Não se trata de cassação do partido, dissolução da agremiação ou supressão definitiva de sua atuação política, mas de providência reversível e condicionada à persistência do estado de inadimplemento constitucional, cessando seus efeitos tão logo haja regularização da situação contábil.

É evidente, portanto, que a regulamentação observou os postulados do devido processo legal substantivo e da proporcionalidade.

Por fim, descabe novamente qualquer alegação de violação da soberania popular, do pluralismo político ou dos direitos de sufrágio, a qual já foi enfrentada por esta Corte, conforme decidido anteriormente.

Apenas para reforçar, cumpre observar, ainda, que a disciplina impugnada não atinge a existência jurídica do partido político nem compromete sua personalidade partidária nacional. A medida recai especificamente sobre órgão de direção regional ou municipal que tenha descumprido obrigação constitucional própria, preservando-se a continuidade institucional da agremiação em seus demais níveis organizacionais. Tal circunstância, mais uma vez, evidencia a proporcionalidade e a individualização da resposta estatal.

Ademais, a suspensão somente alcança órgão partidário que, de forma definitiva, tenha deixado de cumprir dever constitucional essencial, e apenas após procedimento judicial específico que assegura todas as garantias processuais pertinentes.

Longe de fragilizar a democracia, a disciplina impugnada fortalece a transparência, a **accountability** partidária e a integridade do sistema eleitoral.

Tampouco se verifica afronta à autonomia partidária assegurada pelo art. 17 da Constituição.

A autonomia conferida aos partidos políticos constitui garantia institucional indispensável ao regime democrático, mas não possui caráter absoluto. A própria Constituição condiciona o funcionamento das agremiações ao respeito às exigências constitucionais, entre as quais se destaca o dever de prestação de contas à Justiça Eleitoral.

Não há incompatibilidade entre autonomia partidária e mecanismos estatais de fiscalização da utilização de recursos financeiros por partidos políticos. Ao contrário, a transparência na gestão partidária representa pressuposto para o legítimo exercício dessa autonomia em ambiente democrático e republicano.

Concluo, assim, que os dispositivos impugnados reproduzem fielmente a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 6.032 e representam legítimo exercício do poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, motivo pelo qual julgo improcedente o pedido principal.

No tocante ao pedido subsidiário, pleiteia-se a concessão de interpretação conforme à Constituição ao art. 54-R, § 4º, da Resolução TSE nº 23.571/18 (na redação da Res. TSE nº 23.662/21), para se reconhecer que o órgão nacional do partido pode exercer plena e irrestritamente todas as competências estatutárias e eleitorais do órgão regional suspenso, incluindo a realização de convenções partidárias, a inscrição e o lançamento de candidaturas e a prática de todos os atos eleitorais necessários à participação do partido no processo eleitoral da circunscrição afetada.

Transcrevo novamente o § 4º do art. 54-R:

“§ 42 Enquanto perdurar a inativação do órgão partidário regional suas **competências estatutárias** serão exercidas pelo nacional” (grifos nossos).

Quanto a tal pleito, deixo de acatá-lo igualmente, a fim de preservar os efeitos do que foi decidido na ADI nº 6.032, bem como a competência regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, uma vez que os autores pretendem obter uma ampliação normativa que ultrapassa a literalidade da resolução.

Conforme visto, o que a resolução prevê é que o órgão nacional exerça **competências estatutárias** do órgão partidário regional, podendo-se, assim, continuar com as atividades institucionais do órgão regional que teve sua anotação suspensa, contribuindo-se, inclusive, para sua regularização.

Frise-se que, no tocante à possibilidade de sua regularização, por meio dos dispositivos impugnados, já foram previstas salvaguardas suficientes, a fim de viabilizar a participação do órgão nas eleições, havendo a possibilidade de a regularização das contas ocorrer tanto antes quanto após o trânsito em julgado do processo de suspensão da anotação do órgão partidário, sendo que, em ambos os casos, o órgão partidário pode requerer medida liminar, seja para suspender os efeitos da anotação suspensa e restabelecer sua regularidade, seja para sobrestar o processo de suspensão até a análise da regularização das contas.

Sob o rótulo de interpretação conforme à Constituição, os requerentes pretendem, em realidade, que esta Corte atribua ao § 4º do art. 54-R significado normativo que não encontra amparo em seu texto nem decorre diretamente da Constituição Federal.

A técnica da interpretação conforme não autoriza a criação judicial de disciplina normativa nova, tampouco a ampliação de competências não previstas pelo ato normativo impugnado. Sua finalidade consiste em preservar a constitucionalidade do texto legal ou regulamentar mediante a exclusão de interpretações incompatíveis com a Constituição, e não em substituir a opção normativa legitimamente adotada pelo órgão competente.

O dispositivo questionado limita-se a prever que, durante o período de inativação do órgão regional, suas competências estatutárias serão

exercidas pelo órgão nacional. Não decorre desse comando, de forma necessária, a transferência automática e irrestrita de todas as atribuições eleitorais postuladas pelos autores.

Ademais, conferir a interpretação pretendida implicaria esvaziar substancialmente os efeitos da própria sanção cuja constitucionalidade foi reconhecida na ADI nº 6.032, transformando em regra aquilo que o sistema tratou como medida excepcional de suprimimento institucional.

A fim de concluir, cabe ainda ressaltar que a Constituição não apenas assegura direitos fundamentais de participação política, mas também impõe aos partidos políticos deveres institucionais destinados à preservação da legitimidade do processo democrático. A interpretação proposta pelos requerentes reduziria substancialmente a efetividade do dever constitucional de prestação de contas, produzindo quadro de “proteção insuficiente (Untermaßverbot)” do patrimônio democrático tutelado pelo art. 17, inciso III, da Constituição.

Ante o exposto, julgo improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade dos arts. 54-A, 54-B, 54-N, 54-O, 54-P, 54-Q, 54-R e 54-S da Resolução TSE nº 23.571/18, com a redação conferida pela Resolução TSE nº 23.662/21.

Ademais, julgo improcedente o pedido de interpretação conforme à Constituição ao art. 54-R, § 4º, a fim de reconhecer que o órgão nacional do partido pode exercer plena e irrestritamente todas as competências estatutárias e eleitorais do órgão regional suspenso.

Proponho a seguinte tese de julgamento: “É constitucional a disciplina prevista nos arts. 54-A, 54-B, 54-N, 54-O, 54-P, 54-Q, 54-R, 54-S e 54-T da Resolução TSE nº 23.571/18, com a redação conferida pela Resolução TSE nº 23.662/21, porquanto os dispositivos impugnados não instituem nova sanção, limitando-se a regulamentar o procedimento para a aplicação da suspensão de anotação de órgão partidário em conformidade com os parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 6.032.”

É como voto.