

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.415 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S)	: PARTIDO VERDE
ADV.(A/S)	: VERA LUCIA DA MOTTA
ADV.(A/S)	: LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JUNIOR
ADV.(A/S)	: CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO
INTDO.(A/S)	: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

### VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

#### I. DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL EM DEBATE

1. Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido cautelar, ajuizada pelo **Partido Verde (PV)**, em face do **art. 32-A, inciso II, alíneas “a”, “b”, “c”, e §1º, da Resolução TSE nº 23.709, de 2022 (com a redação dada pela Resolução TSE nº 23.717, de 2023)**, que disciplina o procedimento de execução de decisões impositivas proferidas pela Justiça Eleitoral em processos de prestação de contas.

2. O partido requerente argumentou que os dispositivos questionados estabeleceriam uma **hipótese de solidariedade passiva entre os diretórios partidários (nacional, estadual e municipal)**, o que afrontaria o **art. 17, inciso I e §1º, da Constituição - que estabelece o caráter nacional dos partidos políticos e a autonomia político partidária -**, bem como os princípios da proporcionalidade, da vedação ao retrocesso e da proteção insuficiente.

3. O PV também aduziu que a Resolução TSE nº 23.717, de 2023 (ao modificar a Resolução TSE nº 23.709, de 2022), confrontaria o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na **ADC nº 31 (Rel. Min Dias Toffoli, j. 22/09/2021, p. 15/02/2021)**, que atestou a

constitucionalidade do art. 15-A da Lei nº 9.096, de 1995 (com redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009). Segundo o requerente, no precedente citado, a Corte fixou o entendimento de que “[a] regra de responsabilização exclusiva do diretório partidário que, direta e individualmente, contrair obrigação, violar direito, ou, por qualquer modo, causar dano a outrem não ofende o caráter nacional dos partidos políticos, decorrendo logicamente do princípio da autonomia político-partidária e do princípio federativo, com os quais aquela determinação convive harmoniosamente” (e-doc. 1, p. 13).

4. Ao final, o partido requerente pediu que a ação direta “seja julgada totalmente procedente [...] para declarar, expressamente, a inconstitucionalidade ex tunc dos dispositivos combatidos” (e-doc. 1, p. 25).

5. Assim, a partir da leitura do ato normativo impugnado e do pedido formulado, verifica-se que a **questão constitucional** em debate consiste em saber se o art. 32-A, inciso II, alíneas “a”, “b”, “c”, e §1º, da Resolução TSE nº 23.709, de 2022 (com a redação dada pela Resolução TSE nº 23.717, de 2023) - *que regula o processo de prestação de contas de órgão nacional do partido, que resulte em sanção de desconto ou de suspensão de novas cotas do Fundo Partidário* - viola o caráter nacional dos partidos políticos e a autonomia político partidária (art. 17, inciso I, e §1º, da Constituição), bem como os princípios da proporcionalidade, da vedação ao retrocesso e da proteção insuficiente.

## II. PRELIMINARES

6. A **primeira questão preliminar** suscitada nos autos foi apresentada pela **Advocacia-Geral da União** (e-doc. 16, p. 4-11), bem como pela **Procuradoria-Geral da República** (e-doc. 19, p. 12-13), e consiste na alegação de que o ato normativo impugnado teria natureza meramente regulamentar e de que a violação à Constituição seria meramente reflexa. Pelos dois motivos, conforme AGU e PGR

argumentam, não seria cabível a ação direta.

7. Sobre o ponto, recorro que a jurisprudência desta Corte consolidou o entendimento de que **é viável o controle abstrato da constitucionalidade contra Resolução emitida pelo Tribunal Superior Eleitoral, cujo conteúdo jurídico-normativo for essencialmente primário**. Nesse sentido, cito os seguintes precedentes: ADI nº 4.583/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 23/11/2020, p. 03/12/2020; ADI nº 5.028/DF, Red. p/ acórdão Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 01/07/2014, p. 30/10/2014; ADI nº 4.965/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 01/07/2014, p. 30/10/2014; ADI nº 3.345/DF, Rel. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 28/05/2005, p. 08/09/2005.

8. No caso, entendo que o ato normativo impugnado **regula de forma genérica e abstrata** o procedimento de execução e cumprimento de decisões impositivas de multa e outras sanções de natureza pecuniária, exceto as criminais, proferidas pela Justiça Eleitoral.

9. Ademais, ao contrário do que sustentam AGU e PGR, sua relação com o art. 15-A da Lei nº 9.096, de 1995, **não é de submissão, mas de complementaridade**. Isto é, enquanto o dispositivo da Lei Geral dos Partidos Políticos fixa regra segundo a qual a responsabilidade dos órgãos partidários (nacional, estadual e municipal) não é solidária, a Resolução do TSE dispõe sobre as regras de prestação de contas, *além de eventual responsabilização dos órgãos partidários*, na execução e no cumprimento de decisões impositivas proferidas pela Justiça Eleitoral.

10. Assim, por ser dotada de autonomia jurídica e revestir-se de suficiente densidade normativa, a Resolução TSE nº 23.709, de 2022 (com a redação dada pela Resolução TSE nº 23.717, de 2023), é passível de controle de constitucionalidade pela via abstrata.

11. Pelo exposto, **rejeito a preliminar.**

12. A Advocacia-Geral da União suscitou ainda **outra questão preliminar**. De acordo com a AGU, o partido requerente deixou de impugnar todo o complexo normativo - *em especial, o art. 32 da Resolução TSE nº 23.709, de 2022* - que regula a temática em questão (e-doc. 16, p. 11-14).

13. No caso, argumenta-se que o ato normativo impugnado na presente ADI - *art. 32-A, inciso II, alíneas “a”, “b”, “c”, e §1º, da Resolução TSE nº 23.709, de 2022 (com a redação da Resolução TSE nº 23.717, de 2023)* -, se declarado inconstitucional, fará repristinar o art. 32 da Resolução TSE nº 23.709, de 2022 (em sua redação original), que, por sua vez, possuiria a mesma redação dos dispositivos impugnados.

14. Em relação à questão, é importante destacar que a jurisprudência do STF já se manifestou sobre o assim chamado **efeito repristinatório indesejado**.

15. Quanto ao tema, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que, em razão do efeito repristinatório inerente ao sistema de controle concentrado de constitucionalidade (art. 11, §2º, da Lei nº 9.868, de 1999), **é permitido ao requerente impugnar** não só o ato normativo revogador como também o ato normativo revogado, caso ele, do mesmo modo, seja incompatível com o texto constitucional. Nesse sentido, cito a ADI nº 3.148/TO, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 13/12/2006, p. 28/09/2007; a ADI nº 5.260/RS, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 11/10/2018, p. 29/10/2019; bem como a ADPF nº 452/SC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 27/04/2020, p. 14/05/2020.

16. Assim, **nos casos em que esse efeito repristinatório for**

**considerado indesejado** - isto é, quando há indicação de que a violação à Constituição ocorre tanto pela norma revogadora quanto pela norma revogada - *permite-se que ambos os dispositivos figurem como objeto de ação direta de inconstitucionalidade*. Em todo caso, os precedentes desta Corte tratam a impugnação do direito revogado como **uma faculdade do requerente** - isto é, *lhe concedem a possibilidade de fazê-lo* -, e não como uma condição de procedibilidade da ação direta dirigida contra o ato normativo revogador.

17. Assim, na hipótese de questionamento unicamente do ato normativo que está vigente, não se pode alegar a falta de impugnação de todo o complexo normativo, pois **o interesse de agir nos processos objetivos deve ser aferido em relação ao direito que está em vigor**. É essa a correta interpretação dos precedentes acima mencionados.

18. Por esta razão, **rejeito também a segunda questão preliminar**.

### III. DAS RAZÕES DE DECIDIR

19. Conhecida a presente ação, antecipo que, no mérito, ela deve ser **julgada improcedente**.

20. O cerne da controvérsia da presente ação envolve os temas da **responsabilidade civil dos diretórios partidários** e da eventual **solidariedade passiva entre os órgãos partidários nacional, estadual e municipal**.

21. Como bem destacado pelo partido requerente, ambas as questões já foram objeto de manifestação do Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade. Ao apreciar a **ADC nº 31 (Rel. Min Dias Toffoli, j. 22/09/2021, p. 15/02/2021)**, esta Corte julgou que **o art. 15-A da Lei nº 9.096, de 1995 é constitucional** e, com isso, fixou a tese de que **não**

**há solidariedade passiva entre os diretórios partidários nacional, estadual e municipal quanto a obrigações de natureza cível e trabalhista.**

22. Saliento que o art. 15-A da Lei nº 9.096, de 1995 - *dispositivo objeto da ADC nº 31/DF* - prevê o seguinte:

**“Art. 15-A. A responsabilidade, inclusive civil e trabalhista, cabe exclusivamente ao órgão partidário municipal, estadual ou nacional que tiver dado causa ao não cumprimento da obrigação, à violação de direito, a dano a outrem ou a qualquer ato ilícito, **excluída a solidariedade de outros órgãos de direção partidária.** (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)**

Parágrafo único. O órgão nacional do partido político, quando responsável, somente poderá ser demandado judicialmente na circunscrição especial judiciária da sua sede, inclusive nas ações de natureza cível ou trabalhista. (Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013)” - grifei.

23. Na ocasião, para chegar à conclusão da constitucionalidade do referido dispositivo legal, o voto condutor do acórdão - *proferido pelo eminente Ministro Relator, Min. Dias Toffoli* - partiu das seguintes premissas.

24. Em **primeiro lugar**, o **art. 17, inciso I, da Constituição** estabelece o **caráter nacional dos partidos políticos**. Nos termos do voto do eminente relator da ADC nº 31/DF, esse caráter nacional impõe aos partidos políticos uma *“identidade político-ideológica de ressonância nacional, que constitui a essência, o espírito, da expressão caráter nacional”* contida na norma constitucional.

25. Justamente em razão desse *caráter nacional*, é vedada a criação de partidos políticos regionais, estaduais ou municipais. Da mesma forma, os partidos políticos não podem se subordinar a entidades ou governos estrangeiros (art. 7º da Lei nº 9.096, de 1995).

26. Em **segundo lugar**, o **art. 17, §1º, da Constituição** estatui o **princípio da autonomia partidária**. Nesse sentido, de acordo com o ilustre Min. Dias Toffoli, *“as agremiações partidárias não são monolíticas”* e os partidos políticos podem *“definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento [...]”*. Nesse contexto, os partidos - *de caráter nacional, sempre* - acabam por **organizar-se refletindo o modelo federativo brasileiro**, sendo compostos por órgãos (diretórios) dotados de autonomia funcional, administrativa, financeira e operacional, com liberdade e capacidades jurídica próprias, e tornando-se credoras e devedoras de obrigações em nome próprio.

27. Para demonstrar a relação entre o princípio constitucional da autonomia partidária e a opção pela constituição de um modelo federativo para os partidos de caráter necessariamente nacional, a **ADC nº 31/DF** valeu-se de alguns exemplos encontrados na legislação, dos quais eu cito os seguintes.

28. Primeiramente, o **art. 15, incisos IV e VIII, da Lei nº 9.096, de 1995**, dá concretude à estrutura federativa decorrente do princípio constitucional da autonomia partidária (art. 17, §1º, da Constituição), ao estabelecer que o estatuto dos partidos deverá conter: *(i)* as regras sobre modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos **órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional** (art. 15, inciso IV, da Lei nº 9.096, de 1995); e *(ii)* os critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os **órgãos de nível municipal, estadual e nacional** que

compõem o partido (art. 15, inciso VIII, da Lei nº 9.096, de 1995).

29. Do mesmo modo, o **art. 11 da Lei nº 9.096, de 1995** prevê a existência de órgãos partidários de nível federal, estadual e municipal, ao instituir os respectivos locais (juiz eleitoral, Tribunal Regional Eleitoral e Tribunal Superior Eleitoral) em que deverão ser credenciados os delegados nacional, estadual ou municipal. Vejamos:

“Art. 11. O partido com registro no Tribunal Superior Eleitoral pode credenciar, respectivamente:

I - delegados perante o Juiz Eleitoral;

II - delegados perante o Tribunal Regional Eleitoral;

III - delegados perante o Tribunal Superior Eleitoral.

Parágrafo único. Os delegados credenciados pelo **órgão de direção nacional** representam o partido perante quaisquer Tribunais ou Juízes Eleitorais; os credenciados pelos **órgãos estaduais**, somente perante o Tribunal Regional Eleitoral e os Juízes Eleitorais do respectivo Estado, do Distrito Federal ou Território Federal; e os credenciados pelo **órgão municipal**, perante o Juiz Eleitoral da respectiva jurisdição” (grifei).

30. Igualmente, a **Instrução Normativa RFB nº 1.863, de 2018** - *que dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ)* - prevê que “a inscrição dos partidos políticos no CNPJ ocorre por meio de seus **órgãos de direção nacional, regional e local** [...]” (art. 3º, §7º).

31. Por fim, menciono ainda o **art. 30 da Lei nº 9.096, de 1995**, que prevê expressamente a existência de órgãos nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, que devem manter “*escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a*



*destinação de suas despesas”.*

32. Dessa forma, o voto condutor do acórdão que julgou a **ADC nº 31/DF** afirma que *“os partidos políticos devem se estruturar em níveis nacional, estadual e municipal, seguindo, basicamente, o modelo da divisão político-administrativa da Federação Brasileira”*, como decorrência do caráter nacional dos partidos políticos (art. 17, inciso I, da Constituição), do princípio da autonomia partidária (art. 17, §1º, da Constituição) e da forma federativa de Estado (art. 1º e 18 da Constituição).

33. Prossegue o ilustre Ministro Dias Toffoli:

**“Sendo assim, mesmo inseridos na estrutura organizacional da mesma pessoa jurídica, os diretórios partidários dispõem de considerável autonomia administrativa, financeira, operacional e funcional e, por conseguinte, possuem liberdade e capacidade jurídica para praticar atos civis. Nada mais coerente, então, que haja a previsão legal da possibilidade de exclusiva responsabilidade desses órgãos partidários pelos atos que individualmente praticarem, sob pena de se permitir que órgão partidário de nível inferior, agindo *sponte propria*, comprometa de tal modo o partido político a que pertence que frustre seus objetivos institucionais, ou o inviabilize em definitivo.**

[...]

Verifica-se que todas essas normas são fundadas na mesma premissa: a de que os órgãos partidários dos diferentes níveis possuem liberdade e capacidade jurídicas para a prática de atos civis e, portanto, devem responder apenas pelas obrigações que individualmente assumirem, ou pelos danos que causarem, **sem que isso resvale na esfera jurídica de outro diretório de nível superior, ou mesmo no partido político como unidade central dotada de personalidade.**” (destaques

no original).

34. Nesse sentido, como dito anteriormente, as conclusões alcançadas pelo Supremo Tribunal Federal na **ADC nº 31/DF** foram: *(i)* a plena compatibilidade do art. 15-A da Lei nº 9.096, de 1995 com o texto constitucional; e *(ii)* a tese de que não há solidariedade passiva entre os diretórios partidários nacional, estadual e municipal quanto a obrigações de natureza cível e trabalhista. Em outros termos, a **ADC nº 31/DF** estabeleceu que **a autonomia partidária acarreta a autonomia civil entre os órgãos nacional, regional e local dos partidos políticos, na forma de seus respectivos estatutos.**

35. No presente caso, analisando o teor do art. 32-A, inciso II, alíneas “a”, “b”, “c”, e §1º, da Resolução TSE nº 23.709, de 2022 (com a redação da Resolução TSE nº 23.717, de 2023) **não se verifica nenhuma regra que mitigue ou contrarie as conclusões alcançadas pelo Supremo Tribunal Federal na ADC nº 31/DF.** Como também **não se verifica qualquer incompatibilidade entre o ato normativo do Tribunal Superior Eleitoral e as normas constitucionais que estabelecem a estrutura federativa dos partidos políticos no Brasil** (art. 17, inciso I e §1º c/c artigos 1º e 18 da Constituição).

36. Vejamos novamente o que estabelece o ato impugnado:

**Resolução TSE nº 23.709, de 2022**

“Art. 32-A. No caso de **processo de prestação de contas**, serão observadas, ainda, as seguintes providências: (Incluído pela Resolução nº 23.717/2023)

I - tratando-se de processo de **prestação de contas de órgão nacional do partido, que resulte em sanção de desconto ou de suspensão de novas cotas do Fundo Partidário, a**

unidade judiciária, preferencialmente por sistema eletrônico, deve encaminhar à secretaria de planejamento, orçamento, finanças e contabilidade do TSE extrato ou certidão contendo as obrigações impostas e a data do trânsito em julgado da decisão para implementação do comando judicial; (Incluído pela Resolução nº 23.717/2023)

II - tratando-se de **processo de prestação de contas de órgãos regionais ou municipais, que resulte em sanção de desconto ou de suspensão de novas cotas do Fundo Partidário**, a secretaria judiciária ou o cartório eleitoral deve intimar os **órgãos partidários hierarquicamente superiores** para, no prazo de **15 (quinze) dias**: (Incluído pela Resolução nº 23.717/2023)

a) proceder, até o limite da sanção, ao **desconto e retenção dos recursos provenientes do Fundo Partidário destinados ao órgão sancionado**, de acordo com as regras e critérios dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de âmbito nacional, estadual ou distrital, municipal e zonal; (Incluído pela Resolução nº 23.717/2023)

b) **destinar a quantia retida à conta única do Tesouro Nacional**; (Incluído pela Resolução nº 23.717/2023)

c) **juntar ao processo da prestação de contas o comprovante de pagamento da respectiva Guia de Recolhimento da União**, na forma prevista na decisão, ou informar no processo da prestação de contas a inexistência ou insuficiência de repasses destinados ao órgão partidário sancionado. (Incluído pela Resolução nº 23.717/2023)

§ 1º **Transcorrido o prazo** sem atendimento às alíneas do inciso II deste artigo, o tribunal regional eleitoral deve comunicar o fato à secretaria de planejamento, orçamento, finanças e contabilidade do TSE, com os dados suficientes ao cumprimento da decisão, para **desconto direto do respectivo valor do Fundo Partidário do diretório nacional, a quem**

**incumbirá o decote do valor devido ao órgão apenado,** observada a atualização monetária e juros de que trata o art. 39 desta resolução. (Incluído pela Resolução nº 23.717/2023)

[...]” - destaquei.

37. Da leitura do ato normativo emanado do Tribunal Superior Eleitoral, percebe-se que **os dispositivos impugnados não criaram uma responsabilidade solidária entre os órgãos nacionais e os órgãos estaduais e municipais dos partidos políticos.** Na verdade, o que há é a imposição de uma obrigação de fazer acessória aos diretórios nacionais (“órgãos hierarquicamente superiores”) no procedimento de prestação de contas dos diretórios estaduais e municipais.

38. Ou, nos termos da manifestação da AGU, os dispositivos da Resolução do TSE “*não estabelecem a hipótese de responsabilização solidária do diretório nacional, mas determinam, apenas, que esse órgão retenha e repasse à conta única Tesouro Nacional os recursos do Fundo Partidário que seriam destinados aos órgãos regionais ou municipais, consoante as regras e os critérios que regem tais recursos*” (e-doc. 16, p. 15).

39. Mesmo no caso do **art. 32-A, §1º, da Resolução TSE nº 23.709, de 2022 (com a redação da Resolução TSE nº 23.717, de 2023)**, não há qualquer determinação de comunicação entre os patrimônios do diretório nacional e aqueles dos órgãos estaduais e municipais dos partidos - *que teria o condão de caracterizar a solidariedade passiva.* Isso porque, caso o órgão nacional não adote as medidas previstas na Resolução no prazo de quinze dias, será necessário: (i) primeiro, **adiantar o pagamento** devido pelo(s) órgão(s) hierarquicamente inferior(es), depositando a respectiva quantia na conta única do Tesouro Nacional; e (ii) segundo, **realizar o devido decote** do valor do Fundo Partidário que seria devido ao(s) órgão(s) (estadual ou municipal) apenado(s), acrescido de correção

monetária e juros de mora.

40. Portanto, analisando exclusivamente o que está disposto no art. 32-A da Resolução TSE nº 23.709, de 2022 (com a redação da Resolução TSE nº 23.717, de 2023), **não se verifica qualquer violação ou mitigação ao caráter nacional dos partidos políticos (art. 17, inciso I, da Constituição) e à autonomia partidária (art. 17, §1º, da Constituição).**

41. Da mesma maneira, entendo que **não há qualquer violação ao princípio da proporcionalidade (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito)** nas escolhas normativas feitas pelo TSE ao regular o procedimento de execução e cumprimento de decisões impositivas de multa e outras sanções de natureza pecuniária, exceto as criminais, proferidas pela Justiça Eleitoral.

42. A imposição de obrigações gerenciais - *antecipar o pagamento e realizar o posterior decote do Fundo Partidário acrescido de juros e correção monetária* - aos órgãos nacionais perante os órgãos estaduais e municipais facilita o maior controle do cumprimento de regras eleitorais, bem como o adimplemento em relação a sanções aplicadas aos partidos políticos em suas variadas esferas.

43. Ademais, conforme já destaquei em outras oportunidades - *cito, a título de exemplo, os votos-vogais que apresentei na ADI nº 6.139/DF (Rel. Min. Edson Fachin, j. 03/07/2023, p. 06/09/2023) e na ADPF nº 910/DF (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 04/07/2023, p. 14/07/2023)* - deve-se ter especial cuidado em preservar, tanto quanto possível, as escolhas legitimamente feitas pelos legisladores (nesse caso específico, em se tratando de legislação eleitoral, o TSE), dentro do espaço de conformação legislativa outorgado pelo constituinte originário.

44. Nesse sentido, **entendo como constitucional, em tese, o art. 32-A,**

**inciso II, alíneas “a”, “b”, “c”, e §1º, da Resolução TSE nº 23.709, de 2022 (com a redação da Resolução TSE nº 23.717, de 2023).**

45. Nada obstante, diante das conclusões alcançadas, entendo necessário prestar alguns esclarecimentos quanto às alegações trazidas aos autos pelos *amici curiae*, em especial por meio das petições apresentadas pelo **Diretório Nacional do Partido Solidariedade** (e-doc. 24) e pelo **Partido Social Democrático** (e-doc. 36).

46. Segundo o partido **Solidariedade**, apesar das conclusões aqui expostas, *na prática*, a Justiça Eleitoral vem interpretando o art. 32-A da Resolução TSE nº 23.709, de 2022 (com a redação da Resolução TSE nº 23.717, de 2023) de modo a estabelecer uma solidariedade passiva entre os órgãos nacional, estaduais e municipais dos partidos políticos. Vejamos:

“Não obstante, casos concretos que serão aqui trazidos demonstram que a interpretação da Justiça Eleitoral sobre a matéria é absolutamente diversa daquela esposada pela AGU e pela PGR, com a aplicação das normas ora impugnadas no sentido de concretizar a responsabilização solidária dos diretórios nacionais, de onde se conclui pela procedência dos argumentos aduzidos pelo autor da ação ao sustentar a inconstitucionalidade dos dispositivos em questão.

Com efeito, a realidade fática demonstra que os Tribunais Regionais Eleitorais, sob o beneplácito do Tribunal Superior Eleitoral, vêm sistematicamente adotando o regime de responsabilização solidária dos diretórios nacionais dos partidos políticos quanto aos débitos impostos aos órgãos partidários das esferas anteriores, determinado bloqueios nos repasses do Fundo Partidário mesmo quando os órgãos nacionais manifestam-se nos autos de origem indicando a inexistência ou insuficiência de recursos a serem destinados ao

órgão partidário sancionado.

[...]

Como facilmente se constata, a sistemática inaugurada pelos dispositivos impugnados conferiu aos Tribunais Regionais Eleitorais, sob a chancela do TSE, a prerrogativa de adotarem o inconstitucional regime de responsabilização solidária dos diretórios nacionais perante as condenações impostas aos órgãos de esferas inferiores, o que vem efetivamente resultando em bloqueios generalizados nos duodécimos que cabem aos diretórios nacional, tal como alertado pelo Partido Verde na petição inicial.

Infelizmente o cenário é de total descontrole na Justiça Eleitoral, com bloqueios ordenados sem qualquer critério e em montantes elevadíssimos, penalizando severamente os diretórios nacionais no bojo de processos nos quais sequer é parte ou interveniente, comprometendo sensivelmente as finanças dos partidos políticos, sequer sendo observada pelo TSE a limitação de retenção de 50% da cota mensal, conforme prevê o art. 37, § 3º da Lei 9.096/1999” (e-doc. 24, p. 6-10)

47. De modo similar, o **Partido Social Democrático** aponta que “foi glosada do Diretório Nacional do PSD em dezembro de 2024 a quantia de R\$14.641,91 diretamente dos recursos do Fundo Partidário distribuídos pelo TSE” (e-doc. 36, p. 3). Segundo o partido político “[t]al débito foi motivado em razão do cumprimento de sentença relativo à prestação de contas de 2020 do PSD municipal de Lauro de Freitas BA sob o fundamento do art. 32-A, da Resolução TSE 23.709/22” (e-doc. 36, p. 4).

48. No que tange a tais alegações, em que pese as relevantes contribuições trazidas pelos *amici curiae* com o intuito de contribuir com o julgamento do presente feito, entendo que as informações apresentadas **não se referem, objetivamente, ao ato normativo impugnado.** Na

verdade, elas atacam interpretações do dispositivo feitas pela Justiça Eleitoral que **ocorreram em determinados casos concretos**.

49. Conforme a jurisprudência desta Corte, o controle abstrato de constitucionalidade das leis: *(i)* não se presta ao exame de fatos ou à análise casuística de aplicação da norma (ADI nº 4.356/CE, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 09/02/2011, p. 12/05/2011); *(ii)* bem como não pode funcionar como sucedâneo recursal (ADPF nº 283/SP AgR, Rel. Min. Edson Fachin, j. 28/06/2019, DJe de 08/08/2019)

50. Portanto, não é permitido ao Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, avaliar se determinadas decisões judiciais fizeram ou não a correta **aplicação** da norma jurídica objeto de impugnação.

51. De toda sorte, considerando o disposto no art. 17, inciso I e §1º da Constituição, bem como o art. 15-A da Lei nº 9.096, de 1995, e o acórdão do Supremo Tribunal Federal proferido na ADC nº 31/DF, na esteira da fundamentação aqui apresentada, consigna-se que **a correta interpretação do art. 32-A da Resolução TSE nº 23.709, de 2022 (com a redação dada pela Resolução TSE nº 23.717, de 2023) não estabelece qualquer hipótese de responsabilidade solidária entre os órgãos nacional, estadual e municipal quanto aos débitos advindos em processos de prestação de contas, que resultem em sanção de desconto ou de suspensão de novas cotas do Fundo Partidário**.

52. Eventuais decisões que, em determinado caso concreto, deem interpretação equivocada ao art. 32-A da Resolução TSE nº 23.709, de 2022 — fixando indevidamente a responsabilidade solidária entre os diretórios —, sujeitam-se ao controle jurisdicional, por meio de processos de natureza subjetiva.



IV. DISPOSITIVO

53. Ante o exposto, **julgo improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade**, declarando a validade do art. 32-A da Resolução TSE nº 23.709, de 2022 (com a redação dada pela Resolução TSE nº 23.717, de 2023), por não vislumbrar mácula na sistemática de operacionalização da responsabilização pelo descumprimento de obrigações relacionadas à prestação de contas eleitorais, tal como esquadrinhada, em tese, pelo dispositivo impugnado.

É como voto.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Relator