



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

**ACÓRDÃO**

**CONSULTA Nº 105-80.2014.6.00.0000 – CLASSE 10 – BRASÍLIA –  
DISTRITO FEDERAL**

**Relator originário:** Ministro Luiz Fux

**Redator para o acórdão:** Ministro Henrique Neves da Silva

**Consulente:** Partido Progressista (PP) – Nacional, por seu presidente

**CONSULTA. EFEITOS DE SITUAÇÃO CONSOLIDADA.  
CASO CONCRETO. NÃO CONHECIMENTO.**

1. Nas consultas que são apresentadas a esta Corte, ainda que se façam perguntas envolvendo fatos pretéritos, as respostas pretendidas visam esclarecer situações futuras, relativas aos pleitos que serão realizados sob a supervisão do Tribunal Superior Eleitoral.

2. A Consulta que busca resposta sobre os efeitos da situação financeira dos partidos políticos consolidada em exercício anterior, envolvendo matéria que será oportunamente examinada pela Justiça Eleitoral no processo de prestação de contas, não merece ser conhecida.

Consulta não conhecida. Votação por maioria.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em não conhecer da consulta, nos termos do voto do Ministro Henrique Neves da Silva.

Brasília, 15 de dezembro de 2015.

MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA – REDATOR PARA  
O ACÓRDÃO

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhor Presidente, trata-se de consulta apresentada, com base no art. 23, XII, do Código Eleitoral<sup>1</sup>, pelo Partido Progressista (PP), e subscrita pelo Senador Ciro Nogueira, consubstanciada no seguinte questionamento (fls. 2-3):

Considerando que 20% (vinte por cento) dos recursos do Fundo Partidário são destinados à criação manutenção [sic] de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, nos termos da Lei nº 9.096/95 [...].

Considerando que a matéria é regulada na Resolução TSE nº 21.875/2004, que determina que o recolhimento será feito no prazo de quinze dias da data em que forem recebidas as importâncias do Fundo Partidário, mediante crédito em conta-corrente do instituto ou fundação, ou seja, esses recursos são oriundos do Fundo Partidário [...].

Considerando o disposto no art. 44, § 6º, da Lei nº 9.096/95, com a redação dada pela Lei nº 12.891/2013, que autoriza que no exercício financeiro em que a fundação ou instituto de pesquisa não depender a totalidade dos recursos que lhe forem assinalados, a eventual sobra poderá ser revertida para outras atividades partidárias, conforme previstas no *caput* do art. 44 da Lei nº 9.096/95, que discrimina as hipóteses válidas de aplicação do Fundo Partidário [...].

Diante dessas considerações, conclui-se que as sobras apuradas de fundação ou instituto de pesquisa do exercício financeiro de 2013 poderão ser revertidas ao Fundo Partidário que as originou.

Destarte, indaga-se se está correta essa conclusão.

A Assessoria Especial da Presidência, dada a especificidade da matéria, sugeriu o encaminhamento da consulta à Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias (Asepa), unidade competente para a emissão de parecer técnico (fls. 7-9).

Por meio do despacho de fls. 11, determinei o encaminhamento da presente consulta para a Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias.

<sup>1</sup> CE. Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:  
[...]

XII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político; [...].

Mediante informação de fls. 15-17, a aludida unidade técnica opinou em responder negativamente ao questionamento, considerando que “*as sobras de recursos públicos repassados pelo partido à fundação ou instituto de pesquisa somente poderão ser revertidas para outras atividades partidárias previstas no caput do art. 44 da Lei nº 9.096/1995 a partir de 11.12.2013, data da publicação da Lei nº 12.891*” (fls. 16).

Destacou, em seguida, a observância do princípio da irretroatividade da lei, segundo o qual não se poderá aplicar novel legislação quando já em curso o exercício financeiro em que teve início a vigência da nova norma.

Mediante despacho de fls. 19, determinei o reenvio desta consulta a Assessoria Especial da Presidência para nova análise.

Em novo pronunciamento, a aludida unidade técnica opina pelo não conhecimento da presente consulta, haja vista que o questionamento foi apresentado sem a devida especificidade, utilizando termos imprecisos (fls. 21-29). Caso suplantada a aludida preliminar, aconselha que se responda afirmativamente ao questionamento, anotando que “*trata-se tão somente de reversão de sobras de recursos, não utilizados pelas fundações, para outras atividades partidárias. Os valores são apurados ao fim do exercício financeiro, em dezembro, mês que coincidiu com a entrada em vigor da Lei nº 12.891/2013, que autoriza esse tipo de movimentação financeira*” (fls. 29), concluindo, nessa toada, não vulnerado o princípio da irretroatividade da lei.

É o relatório.

### VOTO (vencido)

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (relator): Senhor Presidente, *ab initio*, pontuo que o art. 23, XII, do Código Eleitoral dispõe que compete a este Tribunal responder consultas sobre matéria eleitoral, desde que



formuladas, em tese, por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de Partido Político.

*In casu*, a presente consulta foi apresentada por autoridade federal – Senador da República – e formulada, em tese, sobre matéria eleitoral.

Conheço, pois, da consulta e passo ao exame do questionamento formulado.

*In casu*, observo que a tese levantada pela agremiação partidária diz respeito à alteração realizada no art. 44 da Lei nº 9.096/1995, por força da Lei nº 12.891, de 11.12.2013.

A inovação ocorrida no final de 2013 prescreveu a utilização de sobras de recursos destinados a institutos e fundações partidárias em prol das atividades ordinárias da legenda a que estão vinculados.

Insta consignar que anteriormente não havia previsão legal nem regulamentar dispondo sobre o retorno de sobras dos recursos destinados às fundações para os partidos a que são vinculadas, inclusive este Tribunal Superior entendia que era vedada qualquer movimentação.

Confira-se a nova redação do dispositivo:

Art. 44 [...]

[...]

§ 6º No exercício financeiro em que a fundação ou instituto de pesquisa e de doutrinação política não despender a totalidade dos recursos que lhe forem assinalados, a eventual sobra poderá ser revertida para outras atividades partidárias, conforme previstas no *caput* deste artigo.

Com a referida alteração, os recursos oriundos do Fundo Partidário entram para os institutos ou fundações de pesquisa e de doutrinação e educação política, num percentual mínimo obrigatório de vinte por cento, e, por permissão do § 6º do mesmo diploma legal, saem ao final do exercício financeiro, para retornar à conta do partido.

Nessa toada, a fim de atualizar a regulamentação sobre finanças e contabilidade dos partidos políticos, promovidas pela Lei nº 12.891,

de 11.12.2013, este Tribunal Superior editou a Resolução nº 23.432, de 16.12.2014, A matéria alusiva ao presente questionamento está disciplinada no art. 20, do novo regramento, *verbis*:

Art. 20. Os órgãos nacionais dos Partidos deverão destinar, no mínimo, vinte por cento do total de recursos do Fundo Partidário recebidos no exercício financeiro para criação ou manutenção de fundação de pesquisa, de doutrinação e educação política.

§ 1º A destinação deve ser feita mediante crédito em conta corrente da fundação no prazo de quinze dias a partir da data em que forem recebidas as importâncias do Fundo Partidário.

§ 2º No exercício financeiro em que a fundação não despender a totalidade dos recursos que lhe forem assinalados, a eventual sobra poderá ser revertida para outras atividades partidárias previstas no **caput** do art. 44 da Lei nº 2 9.096, de 1995, observando-se que:

I - as sobras deverão ser apuradas até o fim do exercício financeiro e deverão ser integralmente transferidas para a conta bancária destinada à movimentação dos recursos derivados do Fundo Partidário, no mês de janeiro do exercício seguinte;

II - o valor das sobras transferido não será computado para efeito do cálculo previsto neste artigo; e

III - o valor das sobras será computado para efeito dos cálculos previstos nos arts. 21 e 22 desta Resolução.

§ 3º Inexistindo fundação de pesquisa, de doutrinação e de educação política, o percentual estabelecido no inciso IV do art. 44 da Lei nº 9.096, de 1995, deverá ser levado à conta especial do diretório nacional do partido político, permanecendo esta bloqueada até que se verifique a criação da referida entidade.

Depreende-se que a nova regulamentação traz solução ao questionamento, no sentido de que as sobras de que trata o novo § 6º do art. 44 da Lei nº 9.096/95 "*deverão ser apuradas até o fim do exercício financeiro e deverão ser integralmente transferidas para a conta bancária destinada à movimentação dos recursos derivados do Fundo Partidário, no mês de janeiro do exercício seguinte*" (art. 20, § 2º, I).

Dessa forma, levando-se em consideração que a nova lei entrou em vigor em dezembro de 2013, no final do exercício financeiro daquele ano, e que tais valores serão apurados no referido mês, entendo autorizado esse tipo de movimentação financeira já para o exercício de 2013.

Pode-se concluir, portanto, que as sobras apuradas de fundação ou instituto de pesquisa do exercício financeiro de 2013,

especificamente, poderão ser revertidas para outras atividades partidárias previstas no *caput* do art. 44 da Lei nº 9.096/1995.

*Ex positis*, respondo afirmativamente à presente consulta.

É como voto.

#### **PEDIDO DE VISTA**

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA:

Senhor Presidente, peço vista dos autos.



## EXTRATO DA ATA

Cta nº 105-80.2014.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Luiz Fux.  
Consulente: Partido Progressista (PP) – Nacional, por seu presidente.

Decisão: Após o voto do Ministro relator, respondendo afirmativamente à consulta, antecipou o pedido de vista o Ministro Henrique Neves da Silva.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício, Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 5.11.2015.

**VOTO-VISTA**

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Senhor Presidente, trata-se de consulta formulada pelo Diretório Nacional do Partido Progressista (PP), por intermédio de seu presidente, senador Ciro Nogueira, questionando sobre a correção da seguinte afirmação: *“As sobras apuradas de fundação ou instituto de pesquisa do exercício financeiro de 2013 poderão ser revertidas ao Fundo Partidário que as originou”* (fl. 3).

O eminente relator, Ministro Luiz Fux, respondeu afirmativamente ao questionamento, assinalando que a tese levantada pela agremiação decorreu da alteração realizada no art. 44 da Lei nº 9.096/95, por força da Lei nº 12.891, advinda ao final de 2013, que prescreveu a utilização das sobras em prol das atividades ordinárias da legenda.

O § 6º do art. 44 da Lei nº 9.096/95, incluído pela Lei nº 12.891/2013, dispõe que, *“no exercício financeiro em que a fundação ou instituto de pesquisa não despende a totalidade dos recursos que lhe forem assinalados, a eventual sobra poderá ser revertida para outras atividades partidárias, conforme previstas no caput deste artigo”*.

O relator assinalou, ainda, que o art. 20 da Res.-TSE nº 23.432, que atualmente disciplina as prestações de contas anuais de partidos políticos, traria solução à consulta, ao dispor:

*Art. 20. Os órgãos nacionais dos Partidos deverão destinar, no mínimo, vinte por cento do total de recursos do Fundo Partidário recebidos no exercício financeiro para criação ou manutenção de fundação de pesquisa, de doutrinação e educação política.*

*§ 1º A destinação deve ser feita mediante crédito em conta corrente da fundação no prazo de quinze dias a partir da data em que forem recebidas as importâncias do Fundo Partidário.*

***§ 2º No exercício financeiro em que a fundação não despende a totalidade dos recursos que lhe forem assinalados, a eventual sobra poderá ser revertida para outras atividades partidárias previstas no caput do art. 44 da Lei no 9.096, de 1995, observando-se que:***

***1 – as sobras deverão ser apuradas até o fim do exercício financeiro e deverão ser integralmente transferidas para a conta***



***bancária destinada à movimentação dos recursos derivados do Fundo Partidário, no mês de janeiro do exercício seguinte;***

*II – o valor das sobras transferido não será computado para efeito do cálculo previsto neste artigo; e*

*III – o valor das sobras será computado para efeito dos cálculos previstos nos arts. 21 e 22 desta Resolução.*

*§ 3º Inexistindo fundação de pesquisa, de doutrinação e de educação política, o percentual estabelecido no inciso IV do art. 44 da Lei no 9.096, de 1995, deverá ser levado à conta especial do diretório nacional do partido político, permanecendo esta bloqueada até que se verifique a criação da referida entidade. (Grifo nosso.)*

Concluiu, portanto: *“Levando-se em consideração que a nova lei entrou em vigor em dezembro de 2013, no final do exercício financeiro daquele ano, e que tais valores serão apurados no referido mês, entendo autorizado esse tipo de movimentação financeira já para o exercício de 2013”.*

Pedi vista dos autos para melhor exame e, rogando as mais respeitosas vênias, peço licença para divergir do eminente relator.

Inicialmente, entendo que o questionamento apresentado não pode ser respondido, por envolver situação pretérita que já está ou não consolidada.

Explico.

Nas consultas que são apresentadas a esta Corte, ainda que se façam perguntas envolvendo fatos pretéritos, as respostas pretendidas visam esclarecer situações futuras, relativas aos pleitos que serão realizados sob a supervisão do Tribunal Superior Eleitoral.

No presente caso, contudo, a indagação formulada em fevereiro de 2014 diz respeito à regularidade de atos financeiros que teriam ocorrido em 2013, ou seja, ainda que não perfeitamente identificadas, o questionamento se refere às situações já consolidadas e cuja análise deverá ser realizada nos respectivos processos de prestação de contas.

Em face do princípio da eventualidade, mesmo que superado esse óbice ao conhecimento da consulta, entendo que o exame da matéria, ainda que indiretamente, já foi realizado por este Tribunal, no julgamento da Consulta nº 1000-75, relator Ministro João Otávio, redator para o acórdão

Ministro Gilmar Mendes, quando este Tribunal, por maioria, entendeu pela inaplicabilidade das disposições da Lei nº 12.891/2013, publicada em 12.12.2013, ao pleito de 2014, em face da incidência do art. 16 da Constituição Federal, que estabelece: *“A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”*.

Na ocasião, fiquei vencido com o relator, por entender que diversas disposições trazidas pela reforma eleitoral de 2013 poderiam ser aplicadas ao pleito de 2014, por refletirem, em grande parte, apenas a jurisprudência consolidada e as instruções do TSE a respeito das matérias reguladas.

Todavia, no que tange à regra introduzida no § 6º do art. 44 da Lei dos Partidos Políticos, acompanhei a maioria para assentar a sua não aplicação ao pleito de 2014, por entender que ela implicaria a alteração do sistema eleitoral. Nesse sentido, afirmei:

*A alteração decorrente da inclusão no novo §6º ao art. 44 modifica e permite a destinação dos recursos públicos de forma diversa à anteriormente prevista, autorizando que as sobras de caixa das Fundações e Institutos partidários sejam utilizadas no exercício seguinte, para outras atividades.*

*Assim, admitir que os partidos políticos que não tenham atendido o comando expresso da legislação então vigente em exercícios anteriores e, por isso, tenham deixado de aplicar os recursos necessários à criação e manutenção de suas fundações e institutos, podendo usar tais recursos para outras finalidades, entre as quais, as campanhas eleitorais, constitui fator que estabelece desigualdade entre as agremiações no curso do ano anterior ao da legislação.*

*O partido que descumpriu as regras anteriormente vigentes poderá ser beneficiado pelo seu inadimplemento e contará com uma parcela maior de recursos a serem utilizados nas campanhas eleitorais, em detrimento daquele que aplicou os recursos de acordo com as disposições legais vigentes.*

*A utilização de recursos públicos que são distribuídos aos Partidos Políticos observa critérios próprios de distribuição, previstos na legislação, e o seu uso em campanhas eleitorais é tema sensível à relação de forças entre os partidos políticos que disputaram o pleito, tendo, assim, sua alteração evidentes e profundos reflexos no processo eleitoral, pois modifica substancialmente a capacidade e disponibilidade financeira das agremiações que disputarão o pleito.*

***Dessa forma, por força do art. 16 da Constituição Federal, as eventuais sobras dos recursos destinados às fundações ou***

***institutos partidários não podem ser utilizadas nas campanhas eleitorais de 2014.***

***Além disso, por se tratar de norma que faz referência ao exercício financeiro, a sua aplicação no ano de 2014 somente poderá gerar reflexos no exercício de 2015.***

Assim, reiterando o voto que então proferi, considero que a regra do § 6º do art. 44 da Lei nº 9.096/95 somente pode ser aplicada a partir do exercício de 2014, de modo que os valores não utilizados pelas fundações partidárias naquele exercício, devidamente apurados nos termos da Res.-TSE nº 23.432, somente possam ser utilizados a partir do atual exercício (2015).

Por essas razões, renovando o respeito e as vênias devidas ao eminente relator, **voto no sentido de não conhecer da consulta** e, se vencido, no sentido de responder negativamente à indagação formulada.

### ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (relator): Senhor Presidente, como fui o relator do caso, vou rememorar o que consignei na ementa:

[...]

1. As sobras apuradas de fundação ou instituto de pesquisa do exercício financeiro de 2013, especificamente, poderão ser revertidas para outras atividades previstas no *caput* do art. 44 da Lei nº 9.096/1995 (com redação dada pela Lei nº 12.891, de 11.12.2013)?
2. Considerando que a Lei nº 12.891 entrou em vigor em dezembro de 2013, ou seja, no encerramento do exercício financeiro daquele ano, e que os valores são apurados ao fim do exercício financeiro, em dezembro, não há, a meu sentir, nada que impeça a resposta afirmativa a essa consulta.
3. Consulta respondida afirmativamente.

Então, respondi afirmativamente à Consulta, no sentido de que é possível a utilização dessas verbas.

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: A divergência é que, pela resposta de Vossa Excelência, os recursos que não foram utilizados no ano de 2013 poderiam ter sido utilizados em 2014. A meu ver, isso ofenderia o art. 16 da Constituição, porque é uma forma do partido receber uma quantia de dinheiro ou pelo menos dispor de uma quantia de dinheiro, que ele não dispunha, para fazer campanha eleitoral, conforme consta no art. 44 da Lei nº 9.096/1995.

Então, eu entendo que a partir do exercício seguinte, ou seja, do exercício de 2014, para a utilização em 2015, é possível, mas não aqueles recursos que estavam em 2013 e com o advento da lei no final do ano que estabeleceu que os recursos não utilizados até agora, os partidos podem utilizar para outras finalidades, no caso, seriam utilizar para campanhas eleitorais.

Por isso, eu peço vênias para responder negativamente à Consulta.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Mas Vossa Excelência não conhece da consulta?

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Como o estudo se refere a questões já consolidadas, o partido que transferiu, utilizou ou não utilizou, vamos analisar na prestação de contas. Então, eu prefiro não conhecer da consulta.

#### VOTO

A SENHORA MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA: Senhor Presidente, peço vênias ao relator para acompanhar o Ministro Henrique Neves da Silva.

**VOTO (vencido)**

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Senhor Presidente, acompanho o relator.

**VOTO**

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhor Presidente, peço vênia ao relator para não conhecer da consulta. Eu não dou o ademais que o Ministro Henrique Neves da Silva deu. Eu simplesmente não conheço da consulta.

**VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Senhor Presidente, peço vênia ao relator para não conhecer da consulta.

**VOTO**

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): Senhores Ministros, também peço vênia ao relator para não conhecer da consulta.



## EXTRATO DA ATA

Cta nº 105-80.2014.6.00.0000/DF. Relator originário: Ministro Luiz Fux. Redator para o acórdão: Ministro Henrique Neves da Silva. Consulente: Partido Progressista (PP) – Nacional, por seu presidente.

Decisão: O Tribunal, por maioria, não conheceu da consulta, nos termos do voto do Ministro Henrique Neves da Silva, que redigirá o acórdão. Vencidos os Ministros relator e Herman Benjamin.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Eugênio José Guilherme de Aragão.

SESSÃO DE 15.12.2015.