



## TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

### ACÓRDÃO

#### CONSULTA (11551) Nº 0600247-93.2018.6.00.0000 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL

**Relator:** Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto

**Consulente:** Augusto Silveira de Carvalho

CONSULTA. REQUISITOS ATENDIDOS. LEI Nº 13.487/2017. CRIAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC). REVOGAÇÃO TÁCITA DE DISPOSITIVO DA LEI Nº 9.096/95 (ART. 44, III, §§ 5º, 6º e 7º). INOCORRÊNCIA. RESPOSTA NEGATIVA. DESVIO DE FINALIDADE NA UTILIZAÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO. NÃO CONHECIMENTO.

1. Consulta formulada nos seguintes termos: “há revogação tácita da segunda parte do inciso III e dos §§ 5º, 6º e 7º do art. 44 da Lei nº 9.096/95 ou desvio de finalidade na distribuição, recebimento ou utilização dos recursos acumulados do Fundo Partidário para o fim de serem destinados às campanhas eleitorais?”.

2. A utilização dos recursos do Fundo Partidário na campanha eleitoral do pleito de 2018, de forma concorrente com o FEFC, mesmo daqueles de exercícios pretéritos, está albergada no art. 21 da Res.-TSE nº 23.553/2017 – cuja *ratio* contemplou a incoerência da suscitada revogação, nos termos do voto condutor proferido pelo e. Ministro Luiz Fux, relator das instruções –, com a seguinte redação: “os partidos políticos podem aplicar nas campanhas eleitorais os recursos do Fundo Partidário, inclusive aqueles recebidos em exercícios anteriores”. Por óbvio, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) exercerá o efetivo controle quanto ao emprego desses recursos no processo de prestação de contas, seja anual, seja de campanha.

3. O aventado desvio de finalidade, contido na segunda parte da indagação formulada pelo consulente, por envolver questões impassíveis de serem enfrentadas abstratamente, mas somente em cada caso concreto, não enseja conhecimento na via eleita.

4. Consulta parcialmente conhecida e, nessa parte, respondida negativamente, ante a ausência da alegada revogação tácita.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em conhecer parcialmente da consulta e, na parte conhecida, respondê-la negativamente, nos termos do voto do relator.

Brasília, 3 de maio de 2018.

MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO – RELATOR

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Senhor Presidente, cuida-se de consulta formulada por Augusto Silveira de Carvalho, deputado federal, na qual questiona se, com o advento da Lei nº 13.487/2017, que instituiu o FEFC, houve ou não a revogação tácita de dispositivos da Lei dos Partidos Políticos que tratam da distribuição e aplicação de recursos do Fundo Partidário.

Eis os exatos termos utilizados pelo consulente (ID 201990):

- CONSIDERANDO a inexistência na Lei antiga de limitação no uso dos recursos do Fundo Partidário em campanhas eleitorais;
- CONSIDERANDO o aparente conflito material da Lei dos Partidos pela Norma Especial mais recente, especificamente em relação à segunda parte do inciso III e §§ 5º, 6º e 7º do art. 44 da Lei nº 9.096/95;
- CONSIDERANDO que a Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017, traçou vetores de equidade na distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para impor a isonomia na concorrência eleitoral entre os partidos;
- CONSIDERANDO que o § 9º do artigo 14 da Constituição da República confere o entendimento de se adotar um sistema de efetivo controle prévio que impeça abuso do poder econômico;
- CONSIDERANDO os princípios fundamentais democrático, republicano e da igualdade política;

### QUESTIONA-SE:

**1.Há revogação tácita da segunda parte do inciso III e dos §§ 5º, 6º e 7º do art. 44 da Lei nº 9.096/95 ou desvio de finalidade na distribuição, recebimento ou utilização dos recursos acumulados do Fundo Partidário para o fim de serem destinados às campanhas eleitorais?**

Em seu parecer, a Assessoria Consultiva (Assec) se posiciona “*pela resposta negativa à consulta, por entender que não houve revogação tácita do disposto no inciso III e nos §§ 5º, 5º-A, 6º e 7º da Lei nº 9.096/95 pela Lei nº*

13.487/2017 nem desvio de finalidade na distribuição, no recebimento ou na utilização de recursos do Fundo Partidário em campanhas eleitorais (ID 207827)".

É o relatório.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (relator): Senhor Presidente, presentes os requisitos de admissibilidade, conheço da consulta, nos termos do art. 23, XII, do Código Eleitoral, que assim dispõe:

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.

O consulente, antes de chegar ao ponto específico que pretende ver respondido por esta Corte Superior, rememora que, nas eleições de 2014, a legislação de regência permitia o recebimento de doações de pessoas jurídicas, a qual, nesse ponto, foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no exame da ADI nº 4.650, em julgamento realizado na sessão de 17.9.2015, o que limitou sobremodo a fonte de custeio das campanhas eleitorais, restrita, a partir de então, às doações oriundas de pessoas físicas, respeitado o teto legal, bem como à utilização de parcela dos recursos financeiros advindos às siglas por meio do Fundo Partidário.

Aduz que, sob a baliza desse novo panorama, as eleições municipais de 2016 foram supridas basicamente com verbas do Fundo Partidário, o que, no entender do consulente, comprometeu “*projetos partidários e programáticos para deslocar os valores para as campanhas*” (ID 201990, p. 2).

Partindo da premissa de que os recursos do Fundo Partidário são essenciais à manutenção da estrutura das siglas e de programas cuja dotação é impositiva, a exemplo daquele voltado ao incentivo da participação feminina, defende o consulente ser ilegítima a sua utilização, em parte substancial, no custeio das campanhas, haja vista a recente edição da Lei nº 13.487/2017, que instituiu o FEFC. Com esse raciocínio, assevera que a utilização do Fundo Partidário nas campanhas eleitorais, em detrimento do seu uso nas atividades partidárias, mesmo já existindo o FEFC, poderia “*fomentar o desinteresse das agremiações na edificação e implantação dos diretórios partidários, podendo até mesmo inviabilizar a oxigenação dos partidos no Brasil e ferir a necessária democracia interna*” (ID 201990, p. 8).

Registra, ainda, que “*a discricionariedade na destinação dos recursos do Fundo Partidário de forma concorrente entre as atividades partidárias com a disputa eleitoral significa permitir possível ocorrência de uma espécie de abuso do poder econômico, pois as agremiações que deixarem de aplicar os valores nas atividades partidárias terão vultosas quantias para desaguarem nas eleições em detrimento daqueles partidos que levaram os projetos partidários a sério e que investiram seus recursos de forma pertinente*” (ID 201990, p. 10, *sic*).

Daí a presente consulta, na qual indaga se a Lei nº 13.487/2017 teria revogado tacitamente a segunda parte do inciso III, além dos §§ 5º, 6º e 7º, todos do art. 44 da Lei nº 9.096/95, os quais autorizam a utilização de recursos do Fundo Partidário para a mesma destinação do FEFC, ou seja, nas campanhas.

Questiona também se haveria desvio de finalidade, por parte do partido, na distribuição, no recebimento ou na utilização dos recursos acumulados do Fundo Partidário na hipótese de sua destinação às campanhas eleitorais.

Sobre o tema desta consulta, a Assec assim se posicionou:

De início, convém ressaltar que a Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), no art. 44, estabelece o rol das atividades partidárias que podem ser custeadas com os recursos do Fundo Partidário, incluindo as campanhas eleitorais (inciso III).

Entretanto, as agremiações angariavam doações de pessoas físicas e de empresas alegando que as verbas provenientes do Fundo Partidário seriam insuficientes para financiar suas atividades ordinárias e as campanhas eleitorais.

Com a expressiva diminuição da capacidade financeira dos partidos políticos a partir de 2015, quando o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 4650, proibiu as doações empresariais, o Fundo Partidário se tornou a principal fonte de recursos para financiamento das eleições do ano seguinte, as municipais de 2016.

Em razão desse cenário, entende-se razoável e até prudente que os partidos reservassem parte dos recursos recebidos mensalmente do Fundo Partidário para aplicar nas eleições de 2018, pois, antes da aprovação pelo Congresso Nacional do financiamento público de campanhas, não poderiam contar com outras fontes importantes de recursos.

Posteriormente, com a edição da Lei nº 13.487/2017, foi aprovado o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, constituído de recursos públicos, o qual, conforme largamente noticiado à época, foi pensado pelos congressistas como alternativa ao financiamento empresarial. Assim, depreende-se que o intuito era restabelecer o *status quo ante* no que se refere à estrutura do financiamento de campanhas eleitorais.

É importante ressaltar, inclusive, que a Lei dos Partidos Políticos prevê expressamente a acumulação de recursos do Fundo Partidário para utilização futura na promoção de candidaturas femininas, como dispõem os §§ 5º-A e 7º do referido art. 44, incluídos pela Lei nº 13.165/2015, em relação ao quais não há revogação expressa na Lei nº 13.487/2017. Confira-se o teor desses dispositivos:

*§ 5º-A. A critério das agremiações partidárias, os recursos a que se refere o inciso V poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido.*

*§ 7º A critério da secretaria da mulher ou, inexistindo a secretaria, a critério da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, os recursos a que se refere o inciso V do caput poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido, não se aplicando, neste caso, o disposto no § 5º.*

Verifica-se ainda que a lei instituidora do Fundo Eleitoral não traz qualquer disposição que atenda à política afirmativa de incremento da participação das mulheres na política, o que, no entender desta Assessoria, evidencia não haver revogação tácita de disposições da Lei nº 9.096/95, uma vez que a primeira não foi editada para regular inteiramente a matéria referente a financiamento público de campanhas, como sugere o ora consulente.

Ademais, convém lembrar que a nova lei cuida apenas de um montante de verbas públicas para se aplicar nas campanhas eleitorais que ocorrem ordinariamente a cada dois anos.

Segundo o art. 16-C, *caput*, da Lei nº 9.504/97, acrescido pela Lei nº 13.487/2015, “o *Fundo Especial de Financiamento de Campanha é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral*”, e, nos termos

do § 11 do citado artigo, “*os recursos [...] que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da respectiva prestação de contas*”.

Assim, é importante frisar que somente com verbas provenientes do Fundo Partidário poderão as agremiações custear campanhas para eventuais pleitos suplementares nas ocasiões em que ocorrer a anulação das eleições ordinárias para os cargos do Executivo.

O Congresso Nacional parece ter-se antecipado quanto a esse efeito, pois o texto do projeto de lei enviado à sanção presidencial que originou a Lei nº 13.487/2015 previa a alteração do inciso III do art. 44 da Lei nº 9.096/95 para constar expressamente que os recursos do Fundo Partidário poderiam ser aplicados em campanhas para eleições majoritárias, mas a proposta foi vetada pela Presidência da República.

Entende-se, por isso, que a intenção do legislador ordinário foi a de manter ambas as normas, cada qual com seu campo de incidência, sendo descabido entender que o novel diploma (que instituiu o Fundo Eleitoral) possuiria alcance suficiente para, de forma tácita, retirar a eficácia de previsões constantes da Lei dos Partidos Políticos referentes à aplicação dos recursos do Fundo Partidário.

O ora consulente suscita o conflito aparente de normas, a ser resolvido pelo critério cronológico segundo o qual *lex posterior derogat legi priori* (norma posterior revoga anterior), previsto no art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei nº 4.657/1942, cujo teor é o seguinte:

*Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.*

*§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.*

Porém, antinomia aparente, recorrendo-se à doutrina de Tercio Sampaio Ferraz Jr. (*Introdução ao Estudo do Direito*, 2008, fl. 180), é aquela em que “*o sujeito fica numa situação em que tem de optar e sua opção por uma norma implica a desobediência de outra, devendo recorrer a regras para sair da situação*”.

Inexistindo o confronto normativo suscitado pelo consulente, inaplicável é o critério de solução cogitado.

Quanto à parte final do questionamento proposto, se haveria desvio de finalidade na distribuição, no recebimento ou na utilização dos recursos acumulados do Fundo Partidário no caso de destinação para campanhas eleitorais, entende-se que a tese não faz sentido, pois se trata de recursos regulares a serem empregados conforme critérios legalmente estabelecidos, exigindo-se apenas a observância dos limites de gastos previstos para cada cargo em disputa.

Pelas mesmas razões, não há também falar em eventual abuso do poder econômico no caso de utilização de verbas acumuladas do Fundo Partidário com as que forem recebidas do Fundo Eleitoral.

Quanto ao suposto comprometimento das atividades regulares e dos programas partidários previstos em lei em razão do uso de recursos do Fundo Partidário em campanhas eleitorais, entende-se também se tratar de matéria que merecerá detida atenção da Justiça Eleitoral por ocasião do exame das prestações de contas dos partidos.

A administração financeira das agremiações partidárias é matéria *interna corporis*, sendo, portanto, de sua inteira responsabilidade o emprego das verbas públicas que lhes forem disponibilizadas. À Justiça Eleitoral compete apenas analisar a regularidade das prestações de contas anuais e de campanhas para verificar o cumprimento das determinações e vedações legais relativas ao uso de tais recursos.

3. Ante o exposto, opina esta Assessoria pela resposta negativa à consulta, por entender que não houve revogação tácita do disposto no inciso III e nos §§ 5º, 5º-A, 6º e 7º da Lei nº 9.096/95 pela Lei nº 13.487/2017 nem desvio de finalidade na distribuição, no recebimento ou na utilização de recursos do Fundo Partidário em campanhas eleitorais.

Com efeito, tal como pontuado pela assessoria técnica, o FEFC foi instituído como fonte de custeio alternativa ante a impossibilidade, dado o posicionamento do STF, de recebimento de doações de pessoa jurídica.

Confira-se, a esse respeito, oportuno comparativo elaborado pela Asepa, no qual evidenciado o declínio na arrecadação dos recursos de campanha, se tomadas em cotejo as eleições de 2014 e de 2016, respectivamente. No primeiro cenário, observam-se doações oriundas de pessoas jurídicas. No segundo, basicamente aquelas advindas de pessoas físicas:

#### ELEIÇÕES 2014

Tipo da receita	Candidato	Partido	Comitê
Recursos de pessoas jurídicas	1.299.399.445,04	1.344.258.795,60	406.046.548,09
Recursos de partido político	1.301.820.594,10	511.859.837,73	253.217.302,69
Recursos de outros candidatos/comitês	918.894.812,46	67.315.683,93	52.249.669,06
Recursos de pessoas físicas	492.519.539,63	37.947.119,10	26.393.435,17
Recursos próprios	377.006.656,10	-	-
Fundo Partidário	88.918.952,44	76.121.518,51	24.570.934,94
Doações pela Internet	1.189.398,23	10.525,95	391.912,24
Recursos de origens não identificadas	571.950,28	58.679,44	10.920,11

Rendimentos de aplicações financeiras	172.312,71	227.537,41	52.963,89
Comercialização de bens ou realização de eventos	2.230,00	-	-
<b>Totais</b>	<b>4.480.495.890,99</b>	<b>2.037.799.697,67</b>	<b>762.933.686,19</b>

#### ELEIÇÕES 2016

<b>Tipo da Receita</b>	<b>Candidatos</b>	<b>Partidos</b>	<b>Totais</b>
Recursos de pessoas físicas	1.078.657.459,49	100.087.378,26	1.178.744.837,75
Recursos próprios	946.975.089,65	-	946.975.089,65
Recursos de partido político	363.603.260,07	396.038.203,50	759.641.463,57
Fundo Partidário	304.733.701,21	378.447.304,39	683.181.005,60
Recursos de outros candidatos	124.940.202,49	10.701.639,10	135.641.841,59
Doações pela Internet	2.412.128,74	73.153,30	2.485.282,04
Recursos de origens não identificadas	493.303,03	215.731,75	709.034,78
Rendimentos de aplicações financeiras	19.501,84	122.564,76	142.066,60
Comercialização de bens ou realização de eventos	120.888,17	9.000,00	129.888,17
<b>Totais</b>	<b>2.821.955.534,69</b>	<b>885.694.975,06</b>	<b>3.707.650.509,75</b>

Depreende-se, de uma simples análise, que, de uma eleição para outra, o acréscimo de doações de pessoas físicas atingiu aproximadamente **112%**.

Nesse contexto, cumpre consignar, para conhecimento dos eminentes pares e registro da ocorrência, que, em **2016**, 712 mil pessoas físicas fizeram doações. Desse total, a Receita Federal do Brasil não dispõe de nenhuma informação de rendimento de 380.000 (trezentos e oitenta mil) doadores.

Isso porque mais da metade das pessoas físicas que efetuaram doações não tem rendimentos declarados ao fisco. Apenas para efeitos didáticos, transcreve-se o quadro-resumo das irregularidades constatadas:

Tipologia	Quantidade de casos	Montante (R\$)	Casos relevantes:
Fornecedores com número reduzido de empregados	548	4.119.263,72	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresa de apenas dois funcionários para campanha</li> <li>• Agência de dois funcionários para campanha</li> </ul>
Fornecedores com sócio inscrito no programa Bolsa Família	572	8.411.324,46	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresa de beneficiária do programa Bolsa Família</li> </ul>
Empresa constituída em 2015 ou 2016 com sócio filiado a partido político	421	3.593.343,23	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresa aberta em 2015 ou 2016 com sócio filiado a partido político</li> </ul>
Doador inscrito no programa Bolsa Família	45.278	117.175.883,11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pessoa física inscrita no programa Bolsa Família e efetuou doação</li> </ul>
Doador cuja renda conhecida é incompatível com o valor doado	23.269	311.977.086,50	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 49 pessoas com renda conhecida inferior ao valor doado</li> <li>• 93 pessoas com renda conhecida superior ao valor doado</li> </ul>
Doador desempregado	89.723	139.579.152,41	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pessoa física desempregada e efetuou doação em valor superior a R\$ 1.030.000;</li> <li>• Pessoa física desempregada e efetuou doação em valor superior a R\$ 1.030.000;</li> </ul>
Doador com registro de óbito	290	448.427,63	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 290 doadores com registro de óbito anterior à doação</li> </ul>



Fornecedor sem registro na Junta Comercial ou na RFB	652	5.596.911,59	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dois fornecedores em situação irregular prestaram serviços de R\$ 400 mil</li> </ul>
Cessão de veículo sem propriedade comprovada	11.947	19.344.072,20	Nenhuma
Fornecedor com relação de parentesco com o candidato	12.181	18.186.870,50	Nenhuma
Doador sócio de empresa que recebeu recursos da administração pública	17.166	218.854.701,90	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sócio de empresa que recebeu recursos públicos</li> </ul>
Concentração de doadores em uma mesma empresa	57.921	194.199.928,46	<ul style="list-style-type: none"> <li>319 funcionários</li> <li>217 mil reais de partido</li> <li>75 funcionários doando 42 mil reais</li> </ul>
<b>TOTAIS</b>	<b>259.968</b>	<b>1.041.486.965,71</b>	

Esses números foram levantados a partir do cruzamento de dados das prestações de contas dos candidatos com o cadastro de beneficiários de programas sociais do governo federal e com o banco de dados da Receita Federal.

Reforçam, portanto, o apontamento externado pelo e. Ministro Gilmar Mendes, ainda na Presidência desta Corte, quanto ao uso artificial (e ilícito) de pessoas físicas em campanhas, como apoiadores e doadores, o que levou esta Justiça especializada a solicitar aos órgãos competentes o máximo rigor na aferição da capacidade financeira dessas pessoas, culminando, inclusive, com a expedição da Instrução Normativa-TSE nº 18 de 16.8.2016.

Para as eleições de 2018, foram editadas as Leis nº 13.487/2017 e 13.488/2017, que trouxeram duas inovações importantes para o cenário eleitoral: a criação do referido FEFC, constituído de dotações orçamentárias da União; e as doações de pessoas físicas via financiamento coletivo, o chamado *crowdfunding*.

O FEFC será composto da transferência de 30% das emendas de bancadas de deputados e de senadores, de recursos de natureza específica de que trata o inciso II do § 3º da Lei nº 13.473/2017 e daqueles provenientes de compensações fiscais que antes eram concedidas às emissoras de rádio e televisão em função da transmissão da propaganda partidária (que restou extinta) – art. 3º da Lei nº 13.487/2017.

Uma vez constituído, o FEFC será distribuído entre os partidos, observando-se a quantidade de votos obtidos na Câmara no último pleito e o número de representantes na Câmara e no Senado, nas seguintes dimensões: 2% entre todos os partidos; 35% entre os que têm ao menos um deputado federal, em equilíbrio aos votos do último pleito; 48% na proporção de representantes na Câmara; e 15% na proporção de representantes no Senado. É o que disciplina o art. 16-D da Lei nº 9.504/97, acrescido pela Lei nº 13.488/2017.

Segundo esses parâmetros, o valor do FEFC para as eleições de 2018 totalizará R\$ 1.716.000.000,00 (um bilhão, setecentos e dezesseis milhões de reais), assim divididos entre os 35 (trinta e cinco) partidos registrados no TSE:

**DISTRIBUIÇÃO DO FEFC AOS DIRETÓRIOS NACIONAIS DOS PARTIDOS POLÍTICOS COM BASE NOS CRI  
NA LEI 13.487/2017**

<b>Fundo Campanha</b>	<b>Votos Válidos Câmara em 2014</b>	<b>(*) Bancada Senado - ago/17</b>	<b>Bancada Câmara - ago/17</b>	<b>Cota 2% Registro TSE</b>	<b>Cota 35% Votos da Câmara dos Deputados</b>	<b>Cota 48% Bancada Câmara</b>	<b>15% §</b>
<b>1.716.000.000,00</b>				<b>34.320.000,00</b>	<b>600.600.000,00</b>	<b>823.680.000,00</b>	<b>257,4</b>
1PMDB	7.279.016	21	62	980.571,43	75.204.964,36	99.548.070,18	68,4
2PT	7.317.384	9	58	980.571,43	75.601.372,89	93.125.614,04	29,3
3PSDB	7.488.390	12	47	980.571,43	77.368.163,92	75.463.859,65	39,0
4PP	5.125.389	6	46	980.571,43	52.954.231,32	73.858.245,61	19,5
5PR	4.323.988	4	38	980.571,43	44.674.357,55	61.013.333,33	13,0
6PSD	3.891.277	4	37	980.571,43	40.203.696,23	59.407.719,30	13,0
7PSB	3.353.611	6	36	980.571,43	34.648.666,21	57.802.105,26	19,5
8DEM	2.743.097	4	30	980.571,43	28.340.988,96	48.168.421,05	13,0
9PRB	3.076.897	1	22	980.571,43	31.789.726,69	35.323.508,77	3,25
10PTB	2.480.986	2	17	980.571,43	25.632.923,97	27.295.438,60	6,51
11PDT	1.821.210	2	20	980.571,43	18.816.284,12	32.112.280,70	6,51
12SD	1.543.706	0	14	980.571,43	15.949.182,51	22.478.596,49	-

13	431.340	3	15	980.571,43	4.456.496,50	24.084.210,53	9.77.
PTN (PODEMOS)							
14PSC	1.519.918	1	10	980.571,43	15.703.410,88	16.056.140,35	3.25
15PCdoB	908.509	1	12	980.571,43	9.386.486,71	19.267.368,42	3.25
16PPS	1.168.957	1	9	980.571,43	12.077.370,01	14.450.526,32	3.25
17PROS	1.077.566	0	5	980.571,43	11.133.141,16	8.028.070,18	-
18PSOL	730.097	0	6	980.571,43	7.543.178,76	9.633.684,21	-
19PV	626.424	0	6	980.571,43	6.472.055,37	9.633.684,21	-
20PHS	297.379	0	7	980.571,43	3.072.445,11	11.239.298,25	-
21 <sup>PTdoB</sup> (AVANTE)	173.033	0	5	980.571,43	1.787.733,48	8.028.070,18	-
22REDE	-	1	4	980.571,43	-	6.422.456,14	3.25
23PEN	107.841	0	3	980.571,43	1.114.186,12	4.816.842,11	-
24PSL	107.734	0	3	980.571,43	1.113.080,62	4.816.842,11	-
25PTC	85.285	1	0	980.571,43	881.143,19	-	3.25
26PRP	170.865	0	1	980.571,43	1.765.334,25	1.605.614,04	-
27PMN	133.282	0	0	980.571,43	1.377.036,14	-	-
28PSDC	83.879	0	0	980.571,43	866.616,75	-	-
29PRTB	64.435	0	0	980.571,43	665.726,23	-	-

30PSTU	-	0	0	980.571,43	-	-	-
31PPL	-	0	0	980.571,43	-	-	-
32PCB	-	0	0	980.571,43	-	-	-
33PCO	-	0	0	980.571,43	-	-	-
34PMB	-	0	0	980.571,43	-	-	-
35NOVO	-	0	0	980.571,43	-	-	-
	<b>58.131.495</b>	<b>79</b>	<b>513</b>				

(\*) Senador Reguffe e Walter Pinheiro estavam sem partido em 28 de agosto de 2017.

No que se refere ao *crowdfunding*, por se tratar de uma inovação, não existe ainda nenhum parâmetro numérico comparativo ou mesmo estimativo. O que se pode afirmar é que, pelo seu ineditismo na esfera eleitoral, o instituto merecerá redobrada fiscalização desta Justiça especializada, nos moldes estabelecidos na Res.-TSE nº 23.553/2017, que dispõe sobre arrecadação e gastos de recursos por partidos políticos e candidatos no pleito de 2018.

Vale anotar que essa modalidade de arrecadação poderá ser intermediada por ferramenta digital, nos termos da Lei nº 13.488/2017, desenvolvida por empresas do segmento, as quais poderão, a partir de 15.5.2018, ser contratadas pelos pré-candidatos para iniciar o projeto de arregimentação. Contudo, os *players* dessa disputa somente receberão o montante arrecadado em momento posterior ao registro das suas candidaturas. Caso essa condição não se concretize, haverá imediata devolução aos doadores.

Observa-se, ainda, que as empresas do setor de *crowdfunding* devem ser previamente cadastradas neste Tribunal Superior, e as doações recebidas seguirão as mesmas regras das demais, atendidos os requisitos específicos disciplinados na Res.-TSE nº 23.553/2017, sobretudo no seu art. 23:

Art. 23. O financiamento coletivo, se adotado, deverá atender aos seguintes requisitos:

I – cadastro prévio na Justiça Eleitoral pela instituição arrecadadora, observado o atendimento, nos termos da lei e da regulamentação expedida pelo Banco Central do Brasil, dos critérios para operar arranjos de pagamento;

II – identificação obrigatória, com o nome completo e o número de inscrição no cadastro de pessoas físicas (CPF) de cada um dos doadores, o valor das quantias doadas individualmente, forma de pagamento e as datas das respectivas doações;

III – disponibilização em sítio eletrônico de lista com identificação dos doadores e das respectivas quantias doadas, a ser atualizada instantaneamente a cada nova doação, cujo endereço eletrônico, bem como a identificação da instituição arrecadadora, devem ser informados à Justiça Eleitoral, na forma por ela fixada;

IV – emissão obrigatória de recibo para o doador, relativo a cada doação realizada, sob a responsabilidade da entidade arrecadadora;

V – envio imediato para a Justiça Eleitoral, na forma por ela estabelecida, e para o candidato de todas as informações relativas à doação;

VI – ampla ciência a candidatos e eleitores acerca das taxas administrativas a serem cobradas pela realização do serviço;

VII – não incidência em quaisquer das hipóteses de vedação listadas no art. 33 desta resolução;

VIII – observância do Calendário Eleitoral para arrecadação de recursos, especialmente quanto aos requisitos dispostos no art. 3º desta resolução;

IX – movimentação dos recursos captados na conta bancária “Doações para Campanha”;

X – observância dos dispositivos da legislação eleitoral relacionados à propaganda na internet.

§ 1º O cadastramento prévio a que se refere o inciso I deste artigo ocorrerá mediante:

I – preenchimento de formulário eletrônico disponível na página do Tribunal Superior Eleitoral na internet;

II – encaminhamento eletrônico dos seguintes documentos comprobatórios:

a) requerimento assinado pelo administrador responsável pelas atividades da instituição arrecadadora;

b) cópia dos atos constitutivos em sua versão vigente e atualizada, revestidos das formalidades legais, que devem conter previsão para o exercício da atividade e certidão de pessoa jurídica emitida pela Receita Federal do Brasil;

c) declaração emitida pelo administrador responsável que ateste a adequação dos sistemas utilizados pela instituição arrecadadora e passíveis de verificação para efetuar a identificação do doador, a divulgação dos valores arrecadados e o atendimento a reclamações dos doadores;

III – documentos de identificação de sócios e administradores, incluindo identidade, CPF e comprovante de residência no caso dos administradores;

IV – declarações individuais firmadas pelos sócios e administradores da plataforma atestando que não estão inabilitados ou suspensos para o exercício de cargo em instituições financeiras e demais entidades autorizadas a funcionar pela CVM e pelo Banco Central do Brasil.

§ 2º O recibo a que se refere o inciso IV do *caput* deste artigo deve ser emitido pela instituição arrecadadora como prova de recebimento dos recursos do doador, contendo:

I – identificação do doador, com a indicação do nome completo, CPF e endereço;

II – identificação do beneficiário, com a indicação do CNPJ ou CPF, na hipótese de pré-candidato, e a eleição a que se refere;

III – valor doado;

IV – data de recebimento da doação;

V – forma de pagamento e

VI – identificação da instituição arrecadadora emitente do recibo, com a indicação da razão social e do CNPJ.

§ 3º O prazo a ser observado para o repasse de recursos arrecadados pela instituição arrecadadora ao beneficiário, bem como a destinação dos eventuais rendimentos decorrentes de aplicação financeira, deve ser estabelecido entre as partes no momento da contratação da prestação do serviço.

§ 4º A partir de 15 de maio do ano eleitoral, é facultada aos pré-candidatos a arrecadação prévia de recursos nesta modalidade, mas a liberação de recursos por parte das entidades arrecadoras fica condicionada ao cumprimento, pelo candidato, dos requisitos dispostos nos incisos I a III do art. 3º desta resolução.

§ 5º Na hipótese prevista no parágrafo anterior, se não for efetivado o registro da candidatura, as entidades arrecadoras deverão devolver os valores arrecadados aos doadores na forma das condições estabelecidas entre a entidade arrecadora e o pré-candidato (Lei nº 9.504/1997, art. 22-A, § 4º).

Além da arrecadação por financiamento coletivo, a Lei nº 13.488/2017 autorizou partidos e/ou candidatos a realizar a comercialização de bens e/ou de serviços e a promover eventos para conseguir recursos.

Também será permitido ao candidato o autofinanciamento de sua campanha. No entanto, o limite desse autofinanciamento é ainda controvertido e é objeto de três ações diretas de inconstitucionalidade no STF (ADI nº 5.808, 5.821 e 5.814). Isso em razão de a Lei nº 13.488/2017 ter excluído o § 1º-A do art. 23 da Lei nº 9.504/97, o qual previa, de forma literal, que a utilização de recursos próprios em campanha estava limitada ao teto máximo de gastos relativo ao cargo para o qual estivesse concorrendo o candidato doador.

Aqui tenho por oportuno registrar, Senhor Presidente, que entendi por bem ampliar o leque de informações sobre espécies e gêneros de financiamento de campanha para deixar consignado o vasto conjunto de ações disponíveis aos partidos e candidatos, algo razoável em um cenário de restrição financeiro-orçamentária a que estão submetidos todos os atores do processo eleitoral, aí incluídos os eleitores e, por consequência, os candidatos.

E o legislador, tendo em vista cada uma dessas possibilidades e considerando a necessidade de conferir estabilidade e paridade de armas a todos os candidatos, estabeleceu, nos arts. 5º, 6º e 7º das disposições transitórias da Lei nº 13.488/2017, os seguintes limites para cada cargo em disputa:

**Art. 5º** Nas eleições para Presidente da República em 2018, o limite de gastos de campanha de cada candidato será de R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais).

**Parágrafo único.** Na campanha para o segundo turno, se houver, o limite de gastos de cada candidato será de 50% (cinquenta por cento) do valor estabelecido no *caput* deste artigo.

**Art. 6º** O limite de gastos nas campanhas dos candidatos às eleições de Governador e Senador em 2018 será definido de acordo com o número de eleitores de cada unidade da Federação apurado no dia 31 de maio de 2018, nos termos previstos neste artigo.

§ 1º Nas eleições para Governador, serão os seguintes os limites de gastos de campanha de cada candidato:

I – nas unidades da Federação com até um milhão de eleitores: R\$ 2.800.000,00 (dois milhões e oitocentos mil reais);

II – nas unidades da Federação com mais de um milhão de eleitores e de até dois milhões de eleitores: R\$ 4.900.000,00 (quatro milhões e novecentos mil reais);

III – nas unidades da Federação com mais de dois milhões de eleitores e de até quatro milhões de eleitores: R\$ 5.600.000,00 (cinco milhões e seiscentos mil reais);

IV – nas unidades da Federação com mais de quatro milhões de eleitores e de até dez milhões de eleitores: R\$ 9.100.000,00 (nove milhões e cem mil reais);

V – nas unidades da Federação com mais de dez milhões de eleitores e de até vinte milhões de eleitores: R\$ 14.000.000,00 (catorze milhões de reais);

VI – nas unidades da Federação com mais de vinte milhões de eleitores: R\$ 21.000.000,00 (vinte e um milhões de reais).

§ 2º Nas eleições para Senador, serão os seguintes os limites de gastos de campanha de cada candidato:

I – nas unidades da Federação com até dois milhões de eleitores: R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais);

II – nas unidades da Federação com mais de dois milhões de eleitores e de até quatro milhões de eleitores: R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais);

III – nas unidades da Federação com mais de quatro milhões de eleitores e de até dez milhões de eleitores: R\$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais);

IV – nas unidades da Federação com mais de dez milhões de eleitores e de até vinte milhões de eleitores: R\$ 4.200.000,00 (quatro milhões e duzentos mil reais);

V – nas unidades da Federação com mais de vinte milhões de eleitores: R\$ 5.600.000,00 (cinco milhões e seiscentos mil reais).

§ 3º Nas campanhas para o segundo turno de governador, onde houver, o limite de gastos de cada candidato será de 50% (cinquenta por cento) dos limites fixados no § 1º deste artigo.

Art. 7º Em 2018, o limite de gastos será de:

I – R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) para as campanhas dos candidatos às eleições de Deputado Federal;

II – R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para as campanhas dos candidatos às eleições de Deputado Estadual e Deputado Distrital.

Feito esse relato, volto à análise da matéria de fundo da presente consulta. Pois bem. Verifica-se mantida, no art. 44 da Lei nº 9.096/95, a previsão expressa de aplicação dos recursos do Fundo Partidário também nas campanhas eleitorais (inciso III), ressalvadas outras destinações específicas.

No ponto, o consultante afirma a existência de conflito de normas, referindo-se às disposições da Lei nº 13.487/2017, que instituiu o FEFC.

Assim como bem pontuou a Assessoria Consultiva do TSE, entendo que um dispositivo não exclui o outro, pois, ao contrário do Fundo Partidário, as verbas públicas tratadas na nova lei, editada em 2017, são restritas às campanhas das eleições ordinárias e reservadas e distribuídas a cada dois anos, e as suas eventuais sobras devem ser devolvidas, integralmente, ao Tesouro Nacional.

Já as cotas do Fundo Partidário têm natureza mais abrangente, apesar de vinculadas às hipóteses previstas no art. 44 da Lei nº 9.096/95.

Ressalte-se que o tema ora versado foi debatido nas audiências públicas para a apresentação de sugestões à minuta de resolução que trata da arrecadação e dos gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e da prestação de contas nas eleições, conforme dispõe o art. 105 da Lei nº 9.504/97.

Ficou claro, naquela ocasião, que o uso do Fundo Partidário nas eleições causava divergência entre os partidos políticos. **No entanto**, a utilização desses recursos nas campanhas eleitorais foi autorizada em 18 de dezembro de 2017, com a aprovação plenária da Res.-TSE nº 23.553/2017.

Esse instrumento normativo concedeu aos partidos políticos a prerrogativa de aplicar, nas eleições, recursos do Fundo Partidário recebidos no presente exercício e as sobras de exercícios anteriores. É o que expressamente dispõe o art. 21 da Res.-TSE nº 23.553/2017, *in verbis*:

Art. 21. Os partidos políticos podem aplicar nas campanhas eleitorais os recursos do Fundo Partidário, **inclusive aqueles recebidos em exercícios anteriores**. (Grifei)

E o entendimento desta Corte Superior encontra razão de ser, porquanto o desacolhimento das propostas apresentadas nas audiências públicas, inclusive aquela referente à restrição do uso das verbas do Fundo Partidário nas campanhas eleitorais, constou do pronunciamento do relator das instruções, Ministro Luiz Fux, eminente Presidente deste Tribunal, nos seguintes termos:

Quanto às propostas desacolhidas, todas estão devidamente fundamentadas em meu voto escrito, que será oportunamente publicado, mas adianto que foram rejeitadas em razão do seguinte conjunto de argumentos:

(i) **ofensa ao princípio da legalidade (as Resoluções da Corte não podem exorbitar do Poder meramente regulamentar, a teor do art. 105 da Lei das Eleições)**;

(ii) **inexistência de previsão legal, do que decorre a impossibilidade de inovação no ordenamento jurídico**;

(iii) **violação frontal à disposição literal da legislação eleitoral**;

(iv) ultraje a pronunciamento da Suprema Corte a respeito da temática proposta; por fim,

(v) amesquinamento da independência e da autonomia judicante do magistrado.

Por outro lado, conforme bem destacado pela Assec, “o texto do projeto de lei enviado à sanção presidencial que originou a Lei nº 13.487/2015 [sic] previa a alteração do inciso III do art. 44 da Lei nº 9.096/95 para constar expressamente que os recursos do Fundo Partidário poderiam ser aplicados em **campanhas para eleições majoritárias**, mas a proposta foi vetada pela Presidência da República” (ID 207827, p. 6), razão pela qual não há falar em conflito de normas, sequer em revogação tácita, pois tal restrição recebeu o veto presidencial, o que significa dizer que foi mantido o *status quo* – aplicação desses recursos em qualquer esfera, seja no sistema majoritário, seja no proporcional.

Embora o veto presidencial tenha sido rejeitado, isso ocorreu somente em dezembro de 2017, o que afasta a aplicação da norma revogadora para as eleições de 2018, em face do art. 16 da Constituição Federal.

Ademais, esse critério era previsto nas instruções que regularam as eleições pretéritas. Como não houve nenhuma alteração na legislação de regência que pudesse resultar em óbice, foi replicado no art. 21 da referida resolução.

Apenas como reforço, anoto que, na elaboração e aprovação da Resolução nº 23.553/2017, este Tribunal Superior, como não poderia deixar de ser, observou o postulado da segurança jurídica e da estabilidade das normas e da jurisprudência eleitorais, nos estritos termos da Res.-TSE nº 23.472/2016, que regulamenta o processo de elaboração das instruções das eleições ordinárias.

O diploma regulamentar em destaque traçou algumas balizas importantes, das quais podem ser destacadas, em relevo, as seguintes:

a) as instruções para execução da legislação eleitoral e realização das eleições ordinárias serão expedidas exclusivamente pelo Tribunal Superior Eleitoral (art. 1º, *caput*);

b) as instruções para regulamentação das eleições ordinárias serão editadas em caráter permanente e somente poderão ser alteradas nas seguintes hipóteses (art. 2º): i) reconhecimento da ilegalidade ou inconstitucionalidade de dispositivo da



instrução pelo próprio Tribunal Superior ou pelo Supremo Tribunal Federal; ii) análise da constitucionalidade de dispositivo legal pelo Supremo Tribunal Federal; iii) superveniência de Lei ou Emenda Constitucional que tenha aplicação para as eleições reguladas pelas instruções; iv) em decorrência do aperfeiçoamento das boas práticas e desenvolvimento tecnológico dos equipamentos, materiais e serviços utilizados nas eleições e das datas em que elas se realizam; v) em decorrência da modificação da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Eleitoral sobre matéria eleitoral; e vi) para correção de inexatidões materiais e retificação de erros de cálculo.

c) a alteração que verse sobre prestação de contas anuais somente será aplicada ao exercício seguinte, salvo se dela sobrevier evidente benefício para os partidos políticos (art. 2º, § 3º);

d) a modificação da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e as alterações de que tratam o inciso V do art. 2º desta Resolução entrarão em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência (art. 5º);

e) na alteração de qualquer instrução, assim como no julgamento de qualquer feito eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral observará o princípio da segurança jurídica e da confiança (art. 6º).

Ainda sobre o tema da segurança jurídica, recentemente, foi promulgada a Lei nº 13.655/2018, que incluiu, na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, contundentes marcos na aplicação do direito público. Dessa lei, destaca-se, por oportuno, o art. 23, que dispõe *in verbis*:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

No que se refere ao suposto desvio de finalidade na distribuição, no recebimento ou na utilização dos recursos do Fundo Partidário para o fim de serem destinados às campanhas, entendo que essa parte da indagação – por envolver questões impassíveis de serem tratadas abstratamente, mas somente na análise de situações concretas e pontualmente postas, nas quais poderão se fazer presentes eventuais particularidades e variáveis, sobretudo no que diz respeito à destinação de percentuais de vinculação obrigatória, a exemplo daquele previsto para a promoção da participação feminina – não enseja enfrentamento na via da consulta, devendo ser examinado no processo de prestação de contas, por meio do qual será exercida a regular fiscalização pela Justiça Eleitoral.

Por fim, argumenta o consultante que a destinação de recursos do Fundo Partidário nas eleições poderá vir a ser óbice à inclusão feminina na esfera partidária, em função da faculdade trazida no art. 3º da Lei nº 13.165/2015, que criou o § 5º-A do art. 44 da Lei nº 9.096/95, a fim de permitir que, a seu critério, a sigla possa acumular, em diferentes exercícios, as cotas destinadas à criação e manutenção de programas e difusão da participação política das mulheres, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido.

Essa questão, a meu ver, está prejudicada.

O tema foi exaustivamente discutido pelo STF, em 15.3.2018, no julgamento da ADI nº 5.617, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República para questionar o art. 9º da Lei nº 13.165/2015, que estabeleceu percentuais mínimo e máximo para aplicação de recursos do Fundo Partidário nas campanhas eleitorais das mulheres, fixando, inclusive, a vigência dessa regra para as três eleições que sucederem à publicação daquele diploma legal.

Na ocasião, o STF decidiu que a distribuição de recursos do Fundo Partidário nas campanhas das candidatas deve obedecer à proporção de ambos os gêneros, respeitado o percentual mínimo de 30% estabelecido no § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97. Declarou, ainda, inconstitucional a fixação do prazo de três eleições sucessivas, ao argumento de que a distribuição não discriminatória deve perdurar enquanto for justificada a composição mínima das candidaturas, em função da temporariedade das políticas afirmativas.

Conforme sintetizou o relator, e. Ministro Edson Fachin, as ações que visam corrigir discriminação são legítimas, porquanto “*é próprio do direito à igualdade a possibilidade de uma desequiparação, desde que pontual e tenha por objetivo superar uma desigualdade*” (Informativo STF nº 77, fl. 20)

No campo político, o relator lembrou que, em que pese as mulheres representarem mais da metade da população e do eleitorado brasileiro, a sua representatividade no Congresso Nacional se resume a apenas 15% das cadeiras, sendo 9,9% das parlamentares na Câmara dos Deputados. Já o quantitativo de mulheres na chefia do Executivo municipal não passou de 11%.

Na hipótese, a ADI nº 5.617 não impugnou a aplicação de cotas para as campanhas, mas, sim, a distribuição e a fixação de percentuais mínimos e máximos para o acesso aos recursos públicos do Fundo Partidário na forma como foi trazida com a edição da Lei nº 13.165/2015. E, nesse ponto, o STF entendeu que a inconstitucionalidade era patente. Em outras palavras, concluiu a Suprema Corte que manter os percentuais mínimos e máximos na aplicação dos recursos do Fundo Partidário nas campanhas de suas candidatas, conforme estabelece o art. 9º da Lei nº 13.165/2015, significaria dizer que o contingente eletivo masculino de um determinado partido poderia receber de 85% a 95% dessas verbas públicas, o que não se coaduna com as políticas de inclusão das mulheres.

O relator, por arrastamento, considerou inconstitucionais os §§ 5º-A e 7º do art. 44 da Lei dos Partidos Políticos, que tratam da acumulação de recursos destinados para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, o que torna prejudicada a argumentação do consulente sobre possível obstáculo à promoção das mulheres na esfera partidária. O pronunciamento final do Plenário do STF restou assim divulgado:

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta para: i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três”, contida no art. 9º da Lei 13.165/2015, eliminando o limite temporal até agora fixado; ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção; iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995.

No ponto, importa consignar que a extensão desse percentual a ser observado também na aplicação do FEFC está submetida ao crivo desta Corte na Consulta nº 0600252-18, distribuída à relatoria da e. Ministra Rosa Weber, na qual um grupo de eminentes senadoras da República coloca em questão essa equiparação.

Com essas considerações, Senhor Presidente, e desde logo rogando vênias aos eminentes pares pelo voto extenso, porém com registros que reputo essenciais, tendo em vista a importância da elucidação dessas questões, **respondendo negativamente à primeira parte da indagação formulada**, por entender ausente a suscitada revogação tácita, e **não conheço da segunda parte**, relativa ao aventado desvio de finalidade, por compreender que a análise desse ponto refoge ao âmbito da via eleita, haja vista envolver questões impassíveis de serem contempladas abstratamente, mas apenas no exame do caso concreto.

É como voto.

#### **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 18, DE 16 DE AGOSTO DE 2016.**

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso de suas atribuições, tendo em vista o disposto nos arts. 21 e 23, incisos IX e XVIII, do Código Eleitoral e a necessidade de regulamentar os procedimentos a serem observados pelos Juízes Eleitorais ao receberem, do Tribunal Superior Eleitoral, indícios de irregularidades relativas às campanhas eleitorais.

RESOLVE:

Art. 1º Determinar ao Juiz Eleitoral o exame, com prioridade, dos indícios de irregularidades informados ao Tribunal Superior Eleitoral por órgãos públicos de fiscalização.

Parágrafo único. Verificada a sua incompetência, o Juiz Eleitoral determinará a remessa dos indícios ao Juízo competente.

Art. 2º Após analisar a materialidade e a relevância dos indícios, o Juiz Eleitoral poderá requisitar informações a candidatos, partidos políticos, doadores, fornecedores e a terceiros para a apuração dos fatos, além de determinar outras diligências que julgar necessárias. (Lei 9.504/97, art. 30, § 4º, e Resolução TSE 23.463/2015, art. 80)

§ 1º O Juiz Eleitoral poderá, em decisão fundamentada, determinar a quebra dos sigilos fiscal e bancário de candidato, partido político, doador ou fornecedor de campanha. ( [Lei Complementar 105/2001, art. 1º, § 4º, e Resolução TSE 23.463/2015, art. 64, § 5º](#))

§ 2º As diligências previstas no *caput* devem ser promovidas pelo Juiz Eleitoral em até cinco dias, contados da data do conhecimento do indício da irregularidade.

§ 3º Constará da notificação para a prestação das informações o prazo de 72 horas, com a advertência de que o seu descumprimento poderá configurar crime de desobediência. ([art. 347 do Código Eleitoral](#))

§ 4º Após o cumprimento das diligências ou a certificação do decurso do prazo, o Juiz Eleitoral, ante os elementos probatórios obtidos, encaminhará o feito ao Ministério Público Eleitoral ou, se entender necessário, à autoridade policial competente para instauração de inquérito.

§ 5º Na hipótese de indícios de irregularidades relativas ao financiamento da campanha eleitoral, o Juiz Eleitoral determinará a juntada dos elementos probatórios aos autos da prestação de contas.

§ 6º As providências elencadas neste artigo, com exceção daquelas previstas no § 1º, poderão ser delegadas ao Chefe de Cartório pelo Juiz Eleitoral.

§ 7º Na hipótese de expedição de diligências com vistas a apurar os indícios de irregularidades referentes a prestação de contas ainda não apresentada, as provas e os documentos obtidos devem receber um número de protocolo em um procedimento que tenha capa contendo a identificação do prestador de contas, a ser posteriormente juntado ao respectivo processo após autuação, nos termos do § 5º deste artigo. ([Incluído pela Instrução Normativa nº 20/2016](#))

Art. 3º Esta instrução normativa entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 12.** A Reserva de Contingência, observado o inciso III do *caput* do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2018, a, no mínimo, dois décimos por cento da receita corrente líquida constante do referido Projeto.

[...]

§ 3º O Projeto de Lei Orçamentária de 2018 conterá reservas específicas para atendimento de:

[...]

II - programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória e de despesas necessárias ao custeio de campanhas eleitorais.

**Art. 3º.** O valor a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, para os fins do disposto no [inciso I do caput do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997](#), será equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta Lei e no ano imediatamente anterior, atualizada monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir.

**Art. 16-D.** Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios:

I – 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II – 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;

III – 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares;

IV – 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

**Art. 9.** Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o [inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995](#).

## VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (presidente): Senhores Ministros, entendo como Sua Excelência, o relator. Nos antecedentes às virtualidades da criação do Fundo [Especial de Financiamento de Campanha], o que pesou foi a verificação da insuficiência do Fundo Partidário, que tinha uma série de atribuições. Sobrava uma parcela pequena do Fundo Partidário, havia o financiamento por pessoas jurídicas, o que foi visto como uma técnica muito deletéria, que contaminou o meio político. Houve cooptação do poder político pelo poder econômico e agora o Fundo Especial vem suprir isso.

Naquela época, já havia Fundo Partidário e financiamento privado. Agora há Fundo Partidário e financiamento público. Os grandes partidos receberão mais e os outros receberão proporcionalmente.

A resposta à consulta do Ministro Tarcísio de Carvalho Vieira Neto é bem equilibrada e tem minha admiração, pela maneira como Sua Excelência enfrentou o tema.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA: Senhor Presidente, também tenho todos os elogios à forma como o Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto encaminhou a resposta, mas quero fazer uma sugestão à Corte, porque na indagação há a seguinte expressão: “ou desvio de finalidade”.

Quando se trata de desvio de finalidade, proponho que se faça a reserva dos 5% que são devidos à promoção da mulher, porque, quando não há diretório, isso acaba não sendo implementado, em detrimento ao que estabelece a lei e os vetores constitucionais que dão suporte a esse percentual; dos 20% destinados à manutenção de suas fundações; e também dos 5% que não forem aplicados no exercício anterior, quando ocorrer alguma penalidade que imponha o acréscimo desse valor, implementada por decisão desta Corte na apreciação das contas passadas.

Quero apenas ver se há a possibilidade de registrar essa proposta na resposta à consulta .

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (presidente): Penso que seja melhor que essa proposta conste da resolução - ou não?

O SENHOR MINISTRO TARCÍSIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (relator): A minha dúvida foi exatamente essa. Parece-me que é perfeitamente factível exigir dos partidos políticos esse tipo de comportamento obsequioso daqueles patamares de aplicação do Fundo Partidário. Mas esse não é o tema da consulta, que é saber se haveria realmente revogação, ou se o uso acumulado estaria certo.

Também penso que podemos controlar e punir com o máximo rigor, se for o caso de aplicação indevida, nas prestações de contas sobre a utilização do Fundo Partidário, porque já seria uma questão jurídica ligada à própria destinação que a lei já provê como a correta.

Outro problema, que talvez reclame algum tipo de reflexão, está ligado a essa realidade de que muitos partidos não cumpriram o figurino constitucional e legal de implantar diretórios definitivos e fizeram a estocagem do Fundo Partidário. E, na realidade fenomênica atual, têm uma vantagem competitiva absolutamente irrecusável.

Mas, como o eminente presidente disse, o problema é que o sistema procurou se recalibrar diante da mutação dessa matriz principal de financiamento. Se não me falha a memória, Na última eleição presidencial de 2014, nas três principais candidaturas, 95% do custeio adveio de doação de pessoa jurídica, 3% de fundos públicos e 2% de contribuições de pessoas físicas.

Com a proibição da doação empresarial, o sistema se viu diante de uma nova realidade. Então, houve a elevação do Fundo Partidário de cerca de duzentos a trezentos milhões de reais para cerca de oitocentos a novecentos milhões de reais e a criação do Fundo Eleitoral por volta de um R\$ 1.700.000,00. Mas, mesmo somados – o que daria em torno R\$ 2,5 bilhões –, estaria muito distante dos R\$ 7 bilhões que foram

utilizados oficialmente nas campanhas eleitorais de 2014. Esse é o problema, de saber se os partidos foram previdentes ou, de alguma forma, maliciosos.

De todo modo, no âmbito estreito desta consulta, parece-me não haver muito espaço para avançar – embora essa matéria reclame solução em outras consultas, inclusive formalizadas a este Tribunal, e processos concretos, seja de prestação de contas ou tipicamente jurisdicionais.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (presidente): É sempre bom que na consulta seja usado o minimalismo, a economia das palavras, porque uma consulta é objetiva nesse sentido. Em outra oportunidade, poderemos modular que a partir de 2020...

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA: Senhor Presidente, de qualquer forma, em face da utilização na indagação do desvio de finalidade, eu faço questão de registrar, em meu voto, que ficará consignado em acórdão de resposta a essa consulta, que eu entendo que se deva reservar, para não aplicação, aquilo que seria devido ao Fundo Partidário em face da promoção da mulher, os 20% das fundações, acrescidos dos 2,5% em eventual apenação por descumprimento da aplicação na promoção da mulher.

Faço questão de consignar isso em meu voto.

## VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER: Senhor Presidente, compreendo a preocupação do Ministro Admar Gonzaga, porque, com relação à primeira parte da Consulta, não tenho nenhuma dificuldade em respondê-la negativamente, pois ela diz com a revogação tácita do dispositivo.

Mas a segunda parte é que gera essa dificuldade, porque diz com desvio de finalidade na distribuição, recebimento ou utilização dos recursos acumulados do Fundo Partidário. Ou seja, em regra, só a aplicação não configuraria hipótese de desvio de finalidade, mas a preocupação é eventualmente com o direcionamento de valores já vinculados a outra rubricas.

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (relator): Ministra Rosa Weber, Vossa Excelência sugeriria, talvez, o não conhecimento dessa segunda parte? Porque ela envolveria uma conotação concreta. Nós, em outros casos entendemos que, na questão, por exemplo, de conduta vedada do artigo 43, não responder a estas questões que demandam elementos concretos.

Se não houver objeção, eu recuaria então na proposta que fiz e responderia como respondi o primeiro item e, em relação ao segundo item, propor a não conhecimento da consulta, porque teríamos de analisar concretamente a situação de cada um desses partidos, bem como o comportamento por eles empregado.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Senhor Presidente, se Vossa Excelência me permite, apenas registro que também estou de acordo com a proposição da eminente Ministra Rosa Weber, que agora o ministro relator acaba de acolher, até porque a extensão da junção desses dispositivos, que estão referidos, o parágrafo 7º, inciso 5º e o próprio *caput* do art. 44 da Lei nº 9.096/95, podem, eventualmente, sugerir que haja aí, sob as vestes de dada distribuição, eventual desvio de finalidade.

Creio que é prudente e um bom caminho, pois, não conhecer da consulta quanto a esse tópico, até porque quanto à primeira parte também não tenho dúvida alguma e nisso acompanho o eminente relator.

### **VOTO (reajuste)**

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Senhor Presidente, reajusto meu voto e, inclusive, refaço a ementa. Mas submeterei aos eminentes colegas antes de divulgá-los.

### **EXTRATO DA ATA**

CTA (11551) nº 0600247-93.2018.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Consultente: Augusto Silveira de Carvalho.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu parcialmente da consulta e, na parte conhecida, respondeu-a negativamente, nos termos do voto do relator.

Composição: Ministros Luiz Fux (presidente), Rosa Weber, Edson Fachin, Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 3.5.2018.

Sem revisão das notas de julgamento dos Ministros Luiz Fux, Napoleão Nunes Maia Filho e Admar Gonzaga.

