

# SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS

## Eixo Temático IV: Financiamento de Campanha

Suplemento de atualização



Brasília  
TSE  
2021

© 2021 Tribunal Superior Eleitoral

Permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total, desde que citada a fonte e o sítio da internet onde se encontra o original (<https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/sistematizacao-das-normas-eleitorais>).

Secretaria de Gestão da Informação  
SAFS, Quadra 7, Lotes 1/2, 1º andar  
Brasília/DF – 70070-600  
Telefone: (61) 3030-9225

**Secretária-Geral da Presidência**

Aline Rezende Peres Osorio

**Diretor-Geral da Secretaria do Tribunal**

Rui Moreira de Oliveira

**Secretário de Gestão da Informação**

Cleber Schumann

**Coordenadora de Editoração e Publicações**

Washington Luiz de Oliveira

**Responsáveis pelo conteúdo**

Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais (GT-SNE) – EIXO IV: Denise Goulart Schlickmann (coordenadora), Eron Junior Vieira Pessoa e Lígia Regina Carlos Limeira

**Capa e projeto gráfico**

Leandro Moraes e Rauf Soares  
Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGI)

**Diagramação**

Leila Gomes  
Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGI)

**Revisão e normalização**

Paula Lins e Valéria Carneiro  
Seção de Preparação e Revisão de Conteúdos (Seprev/Cedip/SGI)

**Impressão e acabamento**

Seção de Serviços Gráficos (Sagraf/Cedip/SGI)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Tribunal Superior Eleitoral – Biblioteca Professor Alysson Darowish Mitraud

---

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral.

Sistematização das normas eleitorais [recurso eletrônico] : eixo temático IV : financiamento de campanha : suplemento de atualização / Tribunal Superior Eleitoral. – Dados eletrônicos (27 páginas). – Brasília : Tribunal Superior Eleitoral, 2021. – (Coleção SNE ; 5).

Responsáveis pelo conteúdo: Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais (GT-SNE) – EIXO IV: Denise Goulart Schlickmann (coordenadora), Eron Junior Vieira Pessoa e Lígia Regina Carlos Limeira.

Modo de acesso: Internet.

<<https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/sistematizacao-das-normas-eleitorais>>

ISBN 978-85-54398-13-2 (coleção). – ISBN 978-65-87461-11-3 (v. 5 : suplemento)

1. Legislação eleitoral – Análise – Relatório – Brasil. 2. Campanha eleitoral – Financiamento – Legislação – Brasil. I. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais. II. Título. III. Série.

CDD 342.810 7  
CDU 342.8(81)

## **TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

### **Presidente**

Ministro Luís Roberto Barroso

### **Vice-Presidente**

Ministro Edson Fachin

### **Ministros**

Ministro Alexandre de Moraes

Ministro Luis Felipe Salomão

Ministro Mauro Campbell Marques

Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto

Ministro Sérgio Banhos

### **Procurador-Geral Eleitoral**

Augusto Aras

**Coordenador-Geral do GT-SNE**

Ministro Luiz Edson Fachin

**Conselho Consultivo do GT-SNE**

Ministro Og Fernandes

**Coordenação Executiva do GT-SNE**

Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto

Juiz Auxiliar Nicolau Konkel Junior

Polianna Pereira dos Santos

Elaine Carneiro Batista

Gabriel Menezes Figueiredo

Eron Júnior Vieira Pessoa

Diego Messina Felisbino

Frederico Alvim

Diogo Cruvinel

**Coordenadores dos Eixos Temáticos**

João Andrade Neto (Eixo I)

Carlos Bastide Horbach (Eixo II)

Alexandre Basílio Coura (Eixo III)

Denise Goulart Schlickmann (Eixo IV)

Roberta Maia Gresta (Eixo V)

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (Eixo VI)

Lara Marina Ferreira (Eixo VII)

Jaime Barreiros Neto (Eixo VIII)

**Secretaria-Geral do GT-SNE**

Flávio Pansieri

## SUMÁRIO

Apresentação .....	6
1. Lei nº 13.877, de 27 de setembro de 2019 .....	9
2. Lei nº 13.878, de 3 de outubro de 2019 .....	14
3. Resolução-TSE nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019 .....	16
4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 738, referendada em 2 de outubro de 2020 pelo Supremo Tribunal Federal .....	24
Referências .....	28

## Apresentação

O estudo ora apresentado foi elaborado com o intuito de complementar aquele inicialmente realizado para identificar eventuais conflitos normativos, excessos ou falhas na legislação eleitoral em vigor que rege a matéria do financiamento de campanha, *após a reforma eleitoral operada em 2019*.

Com a finalidade de bem cumprir seu objetivo, o exame contempla os novos diplomas legais e normativos relativos à matéria em sua estrutura e disciplinamento, cujas referências encontram-se ao final do trabalho. Integram o exame os seguintes instrumentos:

- Lei nº 13.877, de 27 de setembro de 2019;

- Lei nº 13.878, de 3 de outubro de 2019;

- Resolução-TSE nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019, do Tribunal Superior Eleitoral e

- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 738, referendada em 2 de outubro de 2020 pelo Supremo Tribunal Federal.

O trabalho foi desenvolvido pelo grupo composto por esta coordenadora e pelos servidores Eron Júnior Vieira Pessoa e Lúgia Limeira.

Foram objeto de exame todos os dispositivos legais relativos à matéria contidos nos diplomas legais e na regulamentação citados, organizados, para melhor compreensão, em tabela composta por colunas que identificam o dispositivo legal em exame, a inconsistência verificada, ou seja, o conflito, excesso ou falha, e, por fim, a solução proposta.

O exame apresenta a identificação pontual e específica dos dispositivos que eventualmente apresentem alguma inconsistência, produzindo o diagnóstico de forma particularizada e também direcionada ao dispositivo apontado, sem ignorar, contudo, sua relação com outros dispositivos normativos e o impacto sistêmico de suas eventuais falhas.

Busca-se, dessa forma, promover a atualização do esforço analítico realizado na primeira fase do exame, observando as mais recentes regras em vigor.

Florianópolis, 25 de fevereiro de 2021.

Denise Goulart Schlickmann, Coordenadora



## **Relatório Final**

### **Estudo complementar – Eleições 2020**

GRUPO IV

Financiamento de Campanha

**1. Lei nº 13.877, de 27 de setembro de 2019 – “Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências.”**

#### **ALTERAÇÕES NA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS (LEI Nº 9.096/1995)**

##### **DISPOSITIVO LEGAL OU NORMATIVO**

Art. 34. [...]

§ 6º A Justiça Eleitoral não pode exigir dos partidos políticos apresentação de certidão ou documentos expedidos por outro órgão da administração pública ou por entidade bancária e do sistema financeiro que mantêm convênio ou integração de sistemas eletrônicos que realizam o envio direto de documentos para a própria Justiça Eleitoral.

##### **INCONSISTÊNCIA VERIFICADA**

A regra disposta neste parágrafo, no que se refere às instituições bancárias, apresenta dificuldades de ordem operacional, eis que as instituições financeiras não raras vezes deixam de encaminhar os extratos bancários eletrônicos à Justiça Eleitoral ou os encaminham com identificação incompleta de contrapartes.

##### **SOLUÇÃO PROPOSTA**

A eficácia do dispositivo depende de norma cogente, imposta às instituições bancárias, que as torne compulsoriamente obrigadas a remeter à Justiça Eleitoral os extratos bancários eletrônicos, com a identificação integral de débitos e créditos





bancários, de forma a subsidiar, de maneira eficaz, o exame de regularidade que incumbe à Justiça Eleitoral.

## **DISPOSITIVO LEGAL OU NORMATIVO**

Art. 37. [...]

§ 3º A sanção a que se refere o *caput* deste artigo deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) a 12 (doze) meses, e o pagamento deverá ser feito por meio de desconto nos futuros repasses de cotas do fundo partidário a, no máximo, 50% (cinquenta por cento) do valor mensal, desde que a prestação de contas seja julgada, pelo juízo ou Tribunal competente, em até 5 (cinco) anos de sua apresentação, vedada a acumulação de sanções.

§ 3º-A O cumprimento da sanção aplicada a órgão estadual, distrital ou municipal somente será efetivado a partir da data de juntada aos autos do processo de prestação de contas do aviso de recebimento da citação ou intimação, encaminhada, por via postal, pelo Tribunal Regional Eleitoral ou juízo eleitoral ao órgão partidário hierarquicamente superior.

## **INCONSISTÊNCIA VERIFICADA**

O § 3º-A insere a restrição da efetivação da sanção eventualmente aplicada pela Justiça Eleitoral apenas após a juntada aos autos do aviso de recebimento da citação ou intimação *encaminhada por via postal* pela Justiça Eleitoral. A restrição legal é de todo incompatível com a evolução do processamento dos feitos, que se utilizam, cada vez mais, de instrumentos tecnológicos de comunicação. Ademais, a obrigatoriedade de remessa de instrumentos de citação ou intimação por via postal traz demora injustificável à tramitação dos feitos.

## **SOLUÇÃO PROPOSTA**

Sugere-se a exclusão de comunicação processual por via postal, viabilizando assim a aplicação dos instrumentos processuais modernos compatíveis com a tramitação dos feitos no Processo Judicial Eletrônico, sem descurar-se da obediência ao devido processo legal e do respeito ao contraditório e à ampla defesa.



## **DISPOSITIVO LEGAL OU NORMATIVO**

Art. 44-A. As atividades de direção exercidas nos órgãos partidários e em suas fundações e institutos, bem como as de assessoramento e as de apoio político-partidário, assim definidas em normas internas de organização, não geram vínculo de emprego, não sendo aplicável o regime jurídico previsto na Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, quando remuneradas com valor mensal igual ou superior a 2 (duas) vezes o limite máximo do benefício do Regime Geral de Previdência Social.

Parágrafo único. O partido político poderá ressarcir despesas comprovadamente realizadas no desempenho de atividades partidárias e deverá manter registro contábil de todos os dispêndios efetuados, sem computar esses valores para os fins do inciso I do *caput* do art. 44 desta Lei.

## **INCONSISTÊNCIA VERIFICADA**

A permissão de ressarcimento de despesas constante do parágrafo único autoriza o pagamento indireto a fornecedores, o que retira da Justiça Eleitoral a possibilidade de cruzamento direto de dados com o sistema financeiro nacional. Referido cruzamento confere precisão à aferição da destinação dos recursos, possibilitando a avaliação exata tanto da caracterização do gasto como partidário quanto da possibilidade de realização desse gasto, quando pago com recursos do Fundo Partidário, para os quais a mesma Lei nº 9.096/1995 restringe a aplicação.

## **SOLUÇÃO PROPOSTA**

Sugere-se a revogação do dispositivo, em razão do óbice à aplicação dos meios de controle do sistema financeiro nacional sobre o ressarcimento de despesas.

## **ALTERAÇÕES NA LEI DAS ELEIÇÕES (LEI Nº 9.504/1997)**

### **DISPOSITIVO LEGAL OU NORMATIVO**

Art. 2º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações: [...]

Art. 23. [...]



§ 10. O pagamento efetuado por pessoas físicas, candidatos ou partidos em decorrência de honorários de serviços advocatícios e de contabilidade, relacionados à prestação de serviços em campanhas eleitorais e em favor destas, bem como em processo judicial decorrente de defesa de interesses de candidato ou partido político, não será considerado para a aferição do limite previsto no § 1º deste artigo e não constitui doação de bens e serviços estimáveis em dinheiro.

## **INCONSISTÊNCIA VERIFICADA**

O dispositivo opera duas exclusões importantes para as normativas de financiamento de campanha eleitoral, no que se refere às despesas realizadas com advogados e contadores.

A primeira delas refere-se à exclusão do limite de gastos, elevando artificialmente o limite legalmente fixado pela ausência de cômputo de despesa eleitoral relevante às campanhas eleitorais.

A segunda refere-se à exclusão dessas mesmas despesas do conceito de doação estimável em dinheiro, o que permite a realização desse gasto por terceiros sem que sejam computados na prestação de contas de campanha, afetando substancialmente a transparência desses gastos e, por conseguinte, a íntegra do financiamento de campanha.

## **SOLUÇÃO PROPOSTA**

Sugere-se a revogação do dispositivo para que os gastos eleitorais realizados com a contratação de advogados e contadores (i) sejam computados no limite de gastos, de modo que tais limites sejam efetiva e integralmente aplicados, e (ii) sejam integralmente declarados nas prestações de contas, ainda que pagos por terceiros, configurando doações estimáveis em dinheiro quando se observar esse procedimento.

## **DISPOSITIVO LEGAL OU NORMATIVO**

Art. 26. [...]

§ 4º As despesas com consultoria, assessoria e pagamento de honorários realizadas em decorrência da prestação de serviços advocatícios e de contabilidade



no curso das campanhas eleitorais serão consideradas gastos eleitorais, mas serão excluídas do limite de gastos de campanha.

§ 5º Para fins de pagamento das despesas de que trata este artigo, inclusive as do § 4º deste artigo, poderão ser utilizados recursos da campanha, do candidato, do fundo partidário ou do FEFC.

§ 6º Os recursos originados do fundo de que trata o art. 16-C desta Lei utilizados para pagamento das despesas previstas no § 4º deste artigo serão informados em anexo à prestação de contas dos candidatos.

### **INCONSISTÊNCIA VERIFICADA**

O § 4º repete a disposição do artigo anteriormente examinado, pelo que são aqueles argumentos reiterados.

Já no que se refere ao § 6º, o dispositivo prevê forma de apresentação de tais gastos realizados com recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha de forma dissonante da aplicável para a declaração de todos os gastos eleitorais. Independentemente da origem dos recursos que fazem frente a tais pagamentos, todos os gastos eleitorais e as fontes com que foram pagos devem ser informados no Sistema de Prestação de Contas de Campanha Eleitoral, sendo a informação disposta no referido parágrafo, então, inócua.

### **SOLUÇÃO PROPOSTA**

Sugere-se a revogação do § 4º, pelas mesmas razões dispostas no artigo anteriormente analisado, e também a do § 6º, em razão da discrepância da informação em anexo desses gastos, eis que já integralmente informados na prestação de contas, nos moldes padronizados do Sistema de Prestação de Contas de Campanha Eleitoral.



**2. Lei nº 13.878, de 3 de outubro de 2019 – “Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a fim de estabelecer os limites de gastos de campanha para as eleições municipais.”**

## **ALTERAÇÕES NA LEI DAS ELEIÇÕES (LEI Nº 9.504/1997)**

### **DISPOSITIVO LEGAL OU NORMATIVO**

Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 18-C. O limite de gastos nas campanhas dos candidatos às eleições para prefeito e vereador, na respectiva circunscrição, será equivalente ao limite para os respectivos cargos nas eleições de 2016, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir.

Parágrafo único. Nas campanhas para segundo turno das eleições para prefeito, onde houver, o limite de gastos de cada candidato será de 40% (quarenta por cento) do limite previsto no *caput* deste artigo.

### **INCONSISTÊNCIA VERIFICADA**

A mera transposição dos parâmetros legais aplicados ao limite de gastos nas eleições de 2016 transfere para a eleição municipal os problemas técnicos que então existiam naquele pleito. Nas eleições de 2016, os parâmetros para fixação dos limites de gastos tomaram por base os maiores gastos realizados em 2012, impondo-se então uma restrição. Ocorre que, até 2014, os partidos políticos fixavam os limites de gastos sem nenhuma restrição ou critério técnico legalmente estabelecido, o que induz a uma série de inconsistências e disparidades.



## **SOLUÇÃO PROPOSTA**

Sugere-se alteração normativa para inserir – como parâmetros para a fixação do limite de gastos – o custo das eleições, o eleitorado da circunscrição e as peculiaridades locais, fazendo refletir na circunscrição da eleição limites mais aderentes e reais. A medida certamente contribuirá para o combate à movimentação paralela de recursos.

## **DISPOSITIVO LEGAL OU NORMATIVO**

Art. 23. [...]

§ 2º-A O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer.

## **INCONSISTÊNCIA VERIFICADA**

A fixação de limite de aplicação de recursos próprios em apenas 10% do limite de gastos da campanha pode induzir ao trânsito paralelo de recursos, eis que, até as eleições de 2018, tal limite era idêntico ao do próprio limite de gastos. A circunstância extremamente restritiva de aplicação de recursos pelo próprio candidato induz à flagrante desproporção entre a possibilidade de apoio de terceiros à campanha (doadores pessoas físicas) e do próprio candidato, maior interessado em seu resultado. Isso porque os terceiros, embora limitados também a 10%, têm este percentual aplicado sobre seus rendimentos brutos do ano anterior, e não sobre o limite de gastos de campanha, que pode ser parâmetro muito inferior (em especial em municípios pequenos, em que o limite de gastos já é bastante restrito). Assim, observando-se os parâmetros atuais, o candidato, não raras vezes, pode aplicar em sua própria campanha valor inferior ao de terceiros, o que se mostra incoerente.

## **SOLUÇÃO PROPOSTA**

Sugere-se alteração normativa para voltar a fixar como limite de aplicação de recursos próprios o próprio limite legal de gastos para a respectiva eleição, observados, quanto a este último, os parâmetros sugeridos no dispositivo examinado anteriormente.



### **3. Resolução-TSE nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019 – “Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições.”**

#### **Seção II**

#### **Do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**

#### **DISPOSITIVO LEGAL OU NORMATIVO**

Art. 17. [...]

§ 1º Inexistindo candidatura própria ou em coligação na circunscrição, é vedado o repasse dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para outros partidos políticos ou candidaturas desses mesmos partidos.

§ 2º É vedado o repasse de recursos do FEFC, dentro ou fora da circunscrição, por partidos políticos ou candidatos:

I - não pertencentes à mesma coligação; e/ou

II - não coligados.

[...]

§ 8º O emprego ilícito de recursos do Fundo Especial de Financiamento das Campanhas (FEFC) nos termos dos §§ 6º e 7º deste artigo, inclusive na hipótese de desvio de finalidade, sujeitará os responsáveis e beneficiários às sanções do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, sem prejuízo das demais cominações legais cabíveis.

§ 9º Na hipótese de repasse de recursos do FEFC em desacordo com as regras dispostas neste artigo, configura-se a aplicação irregular dos recursos, devendo o valor repassado irregularmente ser recolhido ao Tesouro Nacional pelo órgão ou candidato que realizou o repasse tido por irregular, respondendo solidariamente pela devolução o recebedor, na medida dos recursos que houver utilizado.



## **INCONSISTÊNCIA VERIFICADA**

O interesse jurídico na eleição – a justificar o compartilhamento de esforços entre partidos políticos, inclusive no que se refere ao financiamento de suas campanhas – caracteriza-se, segundo a legislação eleitoral vigente, pela coligação partidária.

Com o fim das coligações para as eleições proporcionais, a única hipótese de coligação partidária é a da eleição majoritária. Assim, transferir recursos eventualmente recebidos para financiar a eleição proporcional de outro partido político concretiza desvio de finalidade na sua aplicação, pois não há coligação partidária entre partidos distintos para essa eleição.

Por ter sido a eleição municipal a primeira em que a legislação eleitoral proibiu a coligação para eleições proporcionais, não raras vezes partidos políticos aplicam recursos públicos em campanhas eleitorais dessas eleições de outros partidos políticos, infringindo a norma eleitoral e abastecendo campanhas concorrentes.

Vale ainda ressaltar que recursos eventualmente não aplicados por partidos políticos possuem na legislação eleitoral disciplina específica, constituindo sobras de campanha, cuja destinação é também específica: se sobras de outros recursos ou de recursos do Fundo Partidário, pertencem ao partido político; se recursos não utilizados provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, pertencem ao Tesouro Nacional.

## **SOLUÇÃO PROPOSTA**

Com o fim das eleições proporcionais, propõe-se o esclarecimento do dispositivo para dar efetividade ao comando legal que veda a coligação para eleições proporcionais e, portanto, o repasse de recursos entre partidos políticos não coligados, conforme segue:

§ 1º Inexistindo candidatura própria ou em coligação *para o cargo* na circunscrição, é vedado o repasse dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para outros partidos políticos ou candidaturas desses mesmos partidos.

§ 2º É vedado o repasse de recursos do FEFC, dentro ou fora da circunscrição, por partidos políticos ou candidatos:





I - não pertencentes à mesma coligação *para o cargo ao qual se pretende transferir os recursos; e/ou*

II - não coligados *para o cargo que receberia os recursos.*

### **Seção III**

#### **Da Aplicação dos Recursos**

#### **DISPOSITIVO LEGAL OU NORMATIVO**

Art. 19. Os partidos políticos podem aplicar nas campanhas eleitorais os recursos do Fundo Partidário, inclusive aqueles recebidos em exercícios anteriores.

[...]

§ 7º É vedado o repasse de recursos do Fundo Partidário, dentro ou fora da circunscrição, por partidos políticos ou candidatos:

I - não pertencentes à mesma coligação; e/ou

II - não coligados.

§ 8º O emprego ilícito de recursos do Fundo Partidário nos termos dos §§ 5º e 6º deste artigo sujeitará os responsáveis e beneficiários às sanções do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, inclusive na hipótese de desvio de finalidade, sem prejuízo das demais cominações legais cabíveis.

§ 9º Na hipótese de repasse de recursos do Fundo Partidário em desacordo com as regras dispostas neste artigo, configura-se a aplicação irregular dos recursos, devendo o valor repassado irregularmente ser recolhido ao Tesouro Nacional pelo órgão ou candidato que realizou o repasse tido por irregular, respondendo solidariamente pela devolução o recebedor, na medida dos recursos que houver utilizado.

#### **INCONSISTÊNCIA VERIFICADA**

O interesse jurídico na eleição – a justificar o compartilhamento de esforços entre partidos políticos, inclusive no que se refere ao financiamento de suas campanhas – caracteriza-se, segundo a legislação eleitoral vigente, pela coligação partidária.



Com o fim das coligações para as eleições proporcionais, a única hipótese de coligação partidária é a da eleição majoritária. Assim, transferir recursos eventualmente recebidos para financiar a eleição proporcional de outro partido político concretiza desvio de finalidade na sua aplicação, pois não há coligação partidária entre partidos distintos para essa eleição.

Por ter sido a eleição municipal a primeira em que a legislação eleitoral proibiu a coligação para eleições proporcionais, não raras vezes partidos políticos aplicam recursos públicos em campanhas eleitorais dessas eleições de outros partidos políticos, infringindo a norma eleitoral e abastecendo campanhas concorrentes.

Vale ainda ressaltar que recursos eventualmente não aplicados por partidos políticos possuem na legislação eleitoral disciplina específica, constituindo sobras de campanha, cuja destinação é específica: se sobras de outros recursos ou de recursos do Fundo Partidário, pertencem ao partido político; se recursos não utilizados provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, pertencem ao Tesouro Nacional.

## **SOLUÇÃO PROPOSTA**

Com o fim das eleições proporcionais, propõe-se o esclarecimento do dispositivo para dar efetividade ao comando legal que veda a coligação para eleições proporcionais e, portanto, o repasse de recursos entre partidos políticos não coligados, conforme segue:

§ 1º Inexistindo candidatura própria ou em coligação *para o cargo* na circunscrição, é vedado o repasse dos recursos do Fundo Partidário para outros partidos políticos ou candidaturas desses mesmos partidos.

§ 2º É vedado o repasse de recursos do Fundo Partidário, dentro ou fora da circunscrição, por partidos políticos ou candidatos:

I - não pertencentes à mesma coligação *para o cargo ao qual se pretende transferir os recursos; e/ou*

II - não coligados *para o cargo que receberia os recursos.*



## **DISPOSITIVO LEGAL OU NORMATIVO**

Art. 27. [...]

§ 1º O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer (Lei nº 9.504/1997, art. 23, § 2º-A).

## **INCONSISTÊNCIA VERIFICADA**

O disciplinamento da arrecadação de recursos em toda a normativa eleitoral não atribui comportamento independente, na eleição majoritária, ao vice ou ao suplente. Pelo contrário, a campanha é única e a norma apenas categoriza os recursos próprios, como aqueles provenientes do titular e do vice ou suplente. Com a finalidade de evitar que se interprete que os limites de aplicação de recursos próprios são distintos para o vice ou suplente e, assim, inadvertidamente, acatar a aplicação do dobro dos recursos permitidos pela legislação, é necessário especificar que o limite se refere a ambos, calculado em conjunto.

É de ser ressaltado que as dúvidas de interpretação desse dispositivo surgiram nas eleições de 2020 em razão de sua fixação em valor irrisório, o que jamais aconteceu anteriormente, quando o limite era idêntico ao do próprio limite de gastos.

Ademais, aclarar a redação para que não haja dúvidas sobre a aplicação da norma em relação a ambos os integrantes da chapa, em conjunto, confere interpretação sistemática e idêntica a todo o corpo normativo, que não confere ao vice ou suplente tratamento específico em relação ao titular, eis que a campanha é única. Vide abertura de contas bancárias (facultativa ao vice); inexistência de recibos eleitorais específicos para o vice (que deve se utilizar daqueles do titular); impossibilidade de prestar contas separadamente (salvo na hipótese de omissão do titular, para afastar as sanções que a ele também seriam aplicadas); e julgamento das contas do titular abrangendo as do vice ou suplente.

## **SOLUÇÃO PROPOSTA**

Propõe-se a inclusão de dispositivo para aclarar a limitação de recursos próprios na eleição majoritária:



*§ X. Na eleição majoritária, para fins de aferição do limite aplicável de recursos próprios, serão considerados em conjunto aqueles aplicados pelo titular e pelo vice ou suplente, quer financeiros ou estimáveis em dinheiro.*

### **CAPÍTULO III**

#### **DOS GASTOS ELEITORAIS**

##### **DISPOSITIVO LEGAL OU NORMATIVO**

Art. 35. São gastos eleitorais, sujeitos ao registro e aos limites fixados nesta Resolução (Lei nº .504/1997, art. 26):

[...]

§ 11. Os gastos com combustível são considerados gastos eleitorais apenas na hipótese de apresentação de documento fiscal da despesa do qual conste o CNPJ da campanha, para abastecimento de:

I - veículos em eventos de carreata, até o limite de 10 (dez) litros por veículo, desde que feita, na prestação de contas, a indicação da quantidade de carros e de combustíveis utilizados por evento;

II - veículos utilizados a serviço da campanha, decorrentes da locação ou cessão temporária, desde que:

a) os veículos sejam declarados originariamente na prestação de contas; e

b) seja apresentado relatório do qual conste o volume e o valor dos combustíveis adquiridos semanalmente para este fim; e

##### **INCONSISTÊNCIA VERIFICADA**

A norma atual exige a indicação, na prestação de contas, da quantidade total de veículos que participaram da carreata. No entanto, para melhor controle e fiscalização, há a necessidade de que a Justiça Eleitoral possua prévio conhecimento da realização de carretas, bem como sejam identificados os veículos que participarão do evento, de modo a evitar o desvio de finalidade do gasto eleitoral.



## **SOLUÇÃO PROPOSTA**

Sugere-se o aperfeiçoamento do dispositivo, exigindo-se a identificação individual do veículo, inclusive no que diz respeito à sua propriedade, e a necessidade de comunicação prévia do evento à Justiça Eleitoral, nos moldes daquela exigida para a realização de eventos e comercialização de bens e serviços, regulamentada no art. 30 desta Resolução.

### **CAPÍTULO VI**

#### **DA ANÁLISE E DO JULGAMENTO DAS CONTAS**

##### **DISPOSITIVO LEGAL OU NORMATIVO**

Art. 74. [...]

§ 10. A Secretaria Judiciária nos tribunais eleitorais ou o chefe de cartório nas zonas eleitorais deve registrar, no Sistema de Informações de Contas Eleitorais e Partidárias (Sico), a decisão que determinar a perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário ou o desconto no repasse de quotas resultante da aplicação da sanção a que se refere o § 7º deste artigo.

##### **INCONSISTÊNCIA VERIFICADA**

A redação do dispositivo induz à equivocada ideia de que a Secretaria Judiciária e os chefes de cartório nas zonas eleitorais somente deverão registrar no Sistema de Informações de Contas Eleitorais e Partidárias as decisões relacionadas à perda do Fundo Partidário, quando a norma de regência impõe ao partido com julgamento pela não prestação de contas a sanção de perda do direito e recebimentos de ambos os fundos públicos (Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha).

## **SOLUÇÃO PROPOSTA**

Propõe-se seja adotada a seguinte redação, com acréscimo do trecho destacado, para contemplação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha:

Art. 74. [...]



§ 10. A Secretaria Judiciária, nos tribunais eleitorais, ou o chefe de cartório, nas zonas eleitorais, deve registrar, no Sistema de Informações de Contas Eleitorais e Partidárias (Sico), a decisão que determinar a perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário e do *Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)*, assim como o desconto no repasse de quotas resultante da aplicação da sanção a que se refere o § 7º deste artigo.

## **DISPOSITIVO LEGAL OU NORMATIVO**

Art. 79. A aprovação com ressalvas da prestação de contas não obsta que seja determinada a devolução dos recursos recebidos de fonte vedada ou a sua transferência para a conta única do Tesouro Nacional, assim como dos recursos de origem não identificada, na forma prevista nos arts. 31 e 32 desta Resolução.

## **INCONSISTÊNCIA VERIFICADA**

A redação do dispositivo remete à ideia de que apenas as hipóteses ali elencadas são compatíveis com a aprovação com ressalvas, quando o referido julgamento comporta outras sanções fixadas na norma de regência.

## **SOLUÇÃO PROPOSTA**

Propõe-se o aperfeiçoamento do texto para ali fazer incluir a possibilidade aventada:

Art. 79. A aprovação com ressalvas da prestação de contas não obsta que *sejam aplicadas eventuais sanções previstas nesta Resolução e determinadas* a devolução dos recursos recebidos de fonte vedada ou a sua transferência para a conta única do Tesouro Nacional, assim como dos recursos de origem não identificada, na forma prevista nos arts. 31 e 32 desta Resolução.

**4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 738, referendada em 2 de outubro de 2020 pelo Supremo Tribunal Federal**

## **DISPOSITIVO LEGAL OU NORMATIVO**

[...] imediata aplicação dos efeitos do julgamento realizado pelo E. Tribunal Superior Eleitoral na Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000, assim respondida:



[...]

Primeiro quesito respondido afirmativamente nos seguintes termos: os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, pela aplicação das decisões judiciais do STF na ADI nº 5.617/DF e do TSE na Consulta nº 0600252-18/DF, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.

[...]

Segundo quesito é respondido negativamente, não sendo adequado o estabelecimento, pelo TSE, de política de reserva de candidaturas para pessoas negras no patamar de 30%. Terceiro e quarto quesitos respondidos afirmativamente, nos seguintes termos: os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV devem ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações”.

## **INCONSISTÊNCIA VERIFICADA**

A medida cautelar, deferida *ad referendum* do Plenário do TSE, em 9/9/2020, autorizou a aplicação dos exatos termos da resposta do Tribunal à consulta em epígrafe, ainda nas eleições municipais de 2020.

Impende ressaltar que o Ministro Ricardo Lewandowski, no bojo da decisão cautelar, requisitou informações à Presidência do TSE, que, em resposta, informou que os presidentes dos diretórios nacionais dos partidos políticos, em reunião realizada naquela Corte, expressaram a necessidade de orientação acerca da maneira adequada de cumprimento imediato daquela decisão, razão pelo que entendeu o relator pela conveniência em complementar a referenciada medida liminar, com vistas a conferir maior segurança a todos os envolvidos e a dar plena efetividade ao decism, nos seguintes termos, lavrados em 24/9/2020:

“Isso posto, esclareço que a cautelar anteriormente concedida deverá ser cumprida com a adoção das seguintes diretrizes, sem prejuízo de oportuna regulamentação do tema por parte do TSE:



1. O volume de recursos destinados a candidaturas de pessoas negras deve ser calculado a partir do percentual dessas candidaturas dentro de cada gênero, e não de forma global. Isto é, primeiramente, deve-se distribuir as candidaturas em dois grupos - homens e mulheres. Na sequência, deve-se estabelecer o percentual de candidaturas de mulheres negras em relação ao total de candidaturas femininas, bem como o percentual de candidaturas de homens negros em relação ao total de candidaturas masculinas. Do total de recursos destinados a cada gênero é que se separará a fatia mínima de recursos a ser destinada a pessoas negras desse gênero;

2. Ademais, deve-se observar as particularidades do regime do FEFC e do Fundo Partidário, ajustando-se as regras já aplicadas para cálculo e fiscalização de recursos destinados às mulheres;

3. A aplicação de recursos do FEFC em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em âmbito nacional. Assim, o cálculo do montante mínimo do FEFC a ser aplicado pelo partido, em todo o país em candidaturas de mulheres negras e homens negros será realizado a partir da aferição do percentual de mulheres negras, dentro do total de candidaturas femininas, e de homens negros, dentro do total de candidaturas masculinas. A fiscalização da aplicação dos percentuais mínimos será realizada, apenas, no exame das prestações de contas do diretório nacional, pelo TSE;

4. A aplicação de recursos do Fundo Partidário em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em cada esfera partidária. Portanto, havendo aplicação de recursos do Fundo Partidário em campanhas, o órgão partidário doador, de qualquer esfera, deverá destinar os recursos proporcionalmente ao efetivo percentual (i) de candidaturas femininas, observado, dentro deste grupo, o volume mínimo a ser aplicado a candidaturas de mulheres negras; e (ii) de candidaturas de homens negros. Nesse caso, a proporcionalidade será aferida com base nas candidaturas apresentadas no âmbito territorial do órgão partidário doador. A fiscalização da aplicação do percentual mínimo será realizada no exame das prestações de contas de campanha de cada órgão partidário que tenha feito a doação”.

Destaque-se que a cautelar foi referendada, por maioria, pelos ministros do STF, em 5/10/2020, por decisão assim ementada:

“Ementa: REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POLÍTICAS PÚBLICAS DE





CARÁTER AFIRMATIVO. INCENTIVO A CANDIDATURAS DE PESSOAS NEGRAS PARA CARGOS ELETIVOS. VALORES CONSTITUCIONAIS DA CIDADANIA E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. IGUALDADE EM SENTIDO MATERIAL. ORIENTAÇÕES CONSTANTES DE RESPOSTA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL À CONSULTA FORMULADA POR PARLAMENTAR FEDERAL. APLICAÇÃO IMEDIATA PARA AS PRÓXIMAS ELEIÇÕES. NÃO INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE OU ANUALIDADE (ART. 16 DA CF/1988). MERO PROCEDIMENTO QUE NÃO ALTERA O PROCESSO ELEITORAL. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

I - Políticas públicas tendentes a incentivar a apresentação de candidaturas de pessoas negras aos cargos eletivos nas disputas eleitorais que se travam em nosso País, já a partir deste ano, prestam homenagem aos valores constitucionais da cidadania e da dignidade humana, bem como à exortação, abrigada no preâmbulo do texto magno, de construirmos, todos, uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social, livre de quaisquer formas de discriminação.

II - O princípio da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF), considerado em sua dimensão material, pressupõe a adoção, pelo Estado, seja de políticas [*sic*] universalistas, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de políticas afirmativas, as quais atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo-lhes certas vantagens, por um tempo definido, com vistas a permitir que superem desigualdades decorrentes de situações históricas particulares (ADPF 186/DF, de minha relatoria). Precedentes.

III – O entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que só ocorre ofensa ao princípio da anterioridade nas hipóteses de: (i) rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos ou candidatos no processo eleitoral; (ii) deformação que afete a normalidade das eleições; (iii) introdução de elemento perturbador do pleito; ou (iv) mudança motivada por propósito casuístico (ADI 3.741/DF, de minha relatoria). Precedentes.

IV - No caso dos autos, é possível constatar que o TSE não promoveu qualquer inovação nas normas relativas ao processo eleitoral, concebido em sua acepção estrita, porquanto não modificou a disciplina das convenções partidárias, nem os coeficientes eleitorais e nem tampouco a extensão do sufrágio universal. Apenas introduziu um aperfeiçoamento nas regras relativas à propaganda, ao financiamento



das campanhas e à prestação de contas, todas com caráter eminentemente procedimental, com o elevado propósito de ampliar a participação de cidadãos negros no embate democrático pela conquista de cargos políticos.

V – Medida cautelar referendada”.

Durante o curso do processo eleitoral de 2020, verificaram-se diversas dificuldades na execução das regras estabelecidas no bojo da ADPF nº 738, especialmente no que diz respeito à fiscalização. O Sistema de Prestação de Contas de Campanha Eleitoral 2020, por exemplo, foi minimamente ajustado, a partir da criação de críticas alusivas à distribuição de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Ocorre que aquele sistema de prestação de contas faz batimento com outros sistemas eleitorais, a exemplo do Sistema de Candidaturas, cujo módulo externo traz campo específico para informações quanto à raça dos candidatos, de preenchimento meramente declaratório, o que dificulta a verificação da correta aplicação dos recursos e de eventuais desvios de finalidade.

Assim, os parâmetros estabelecidos na ilustre decisão não demonstram plena compatibilidade com os instrumentos normativos de acompanhamento e fiscalização do seu cumprimento, inclusive em função da interoperabilidade dos sistemas que servem à fiscalização e orientam o trabalho ultimado pelo Ministério Público Eleitoral.

## **SOLUÇÃO PROPOSTA**

De início, evidencia-se a imprescindibilidade de que a rotina procedimental concernente à distribuição dos recursos às candidaturas de pessoas negras seja normatizada pelo TSE, com detalhamentos que evidenciem, de forma clara, as regras que nortearão o repasse de recursos advindos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para aquele contingente, levando-se em conta a natureza dos recursos públicos envolvidos, com gerenciamentos díspares. Nas últimas eleições, as diretrizes gerais voltadas à gestão e à distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha foram fixadas pela Resolução-TSE nº 23.605/2019, que não foi ajustada com base nas orientações fixadas pelo ministro relator da ADPF nº 738.



Faz-se premente, de igual modo, a renovação e/ou o aprimoramento dos sistemas eleitorais, com vistas à criação de condições e de ferramentas para que se opere fiscalização adequada e minimamente segura, capaz de detectar eventuais desvios de finalidade, que possam atribuir eficácia à decisão proferida.

## Referências

BRASIL. Lei nº 13.877, de 27 de setembro de 2019. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 set. 2019. Seção 1, Edição Extra – A, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.878, de 30 de setembro de 2019. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a fim de estabelecer os limites de gastos de campanha para as eleições municipais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 out. 2019. Seção 1, Edição Extra – B, p. 1.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 738, Brasília, DF, 2 de outubro de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico** nº 260, 28 out. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. **Diário da Justiça Eletrônico** nº 249, Brasília, DF, 27 dez. 2019, p. 125-156.





Esta obra foi composta na fonte Noto Serif, corpo 10 e entrelinhas de 14 pontos.

