

**EXCELENTE MONSENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO COLENO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,**

URGENTE!

O **UNIÃO BRASIL - UNIÃO**, partido político com representação no Congresso Nacional, devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, sediado na SHS, Quadra 06, Conjunto A, Bloco A, Sala 906, Complexo Brasil 21, Asa Sul, CEP 70.316-102; o **PARTIDO LIBERAL - PL**, partido político com representação no Congresso Nacional, devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, sediado na SHS, Quadra 6, Conjunto A, Bloco A, Sala 903, Centro Empresarial Brasil 21, CEP: 70.316-102; o **REPUBLICANOS**, partido político com representação no Congresso Nacional, devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, sediado na SEPS 713/913, Bloco E, Salas 301 e 401 (3º e 4º Andares), Ed. CNC Trade, Asa Sul, Brasília-DF, CEP: 70.390-135; e o **PROGRESSISTAS - PP**, partido político com representação no Congresso Nacional, devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, sediado no Senado Federal, Anexo I, 17º andar, Sala 1.702, Brasília-DF, CEP: 70165-900; vêm, com o respeito e acatamento devidos, à ilustre presença de Vossa Excelência, por seus advogados legalmente constituídos (procurações anexas), na forma

dos artigos 102, inc. I, “a” e “p”; e 103, inc. VIII, da Constituição Federal, bem como da Lei nº 9.868/1999, propor a presente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

(COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR)

em face do **art. 17, §2º, incs. I e II; e do art. 19, §7º, incs. I e II, da Resolução TSE nº 23.607/2019**, a fim de se **estabelecer interpretação à luz da Constituição Federal, para assentar que é permitido o repasse de recursos provenientes do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) entre candidatos a cargos majoritários e proporcionais numa mesma circunscrição, ainda que de partidos diversos, desde que coligados na disputa majoritária**, o que faz pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expendidos.

I –LEGITIMITADE ATIVA DOS AUTORES

O artigo 103, inc. VIII, da Constituição Federal autoriza ao “partido político com representação no Congresso Nacional” ajuizar ação direta de inconstitucionalidade (ADI) perante este Supremo Tribunal Federal (STF).

Os Autores são partidos políticos com notória atuação no Congresso Nacional, possuindo em sua bancada diversos deputados federais e senadores. São, ademais, consoante o art. 103, inc. VIII, da Constituição Federal, legitimados universais para propor ação direta de inconstitucionalidade, o que denota sua representatividade.

Destarte, considerando o registro dos partidos no TSE e sua representação no Congresso Nacional, afigura-se inquestionável a legitimidade dos Autores para propor a presente ação direta de constitucionalidade.

II – OBJETO DA AÇÃO.

Eis o teor dos dispositivos da Resolução TSE nº 23.607/2019 impugnados na presente ação direta de constitucionalidade:

RESOLUÇÃO Nº 23.607, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2019

Art. 17. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) será disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao Tribunal Superior Eleitoral e distribuído aos diretórios nacionais dos partidos políticos na forma disciplinada pelo Tribunal Superior Eleitoral (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 2º).

§ 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 candidatas ou candidatos:

I - não pertencentes à mesma coligação; e/ou

II - não coligados.

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 candidatas ou candidatos:

- I - não pertencentes à mesma coligação; e/ou**
- II - não coligados.**

(grifou-se)

III – CABIMENTO: ATO NORMATIVO PRIMÁRIO. DISPOSTIVOS QUE ATENDEM AOS REQUISITOS DA AUTONOMIA JURÍDICA, ABSTRAÇÃO, GENERALIDADE E IMPESSOALIDADE.

A presente ação direta de inconstitucionalidade é plenamente cabível na hipótese dos autos.

Com efeito, este c. Supremo Tribunal Federal há muito autoriza o manejo de ação direta de inconstitucionalidade contra resolução expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral que se caracterize como ato normativo primário, isto é, seja dotada de autonomia jurídica, impessoalidade e abstração.

É o que se lê na ementa do acórdão proferido na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.345**, de relatoria do Min. Celso de Mello:

"E M E N T A: FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - PROCESSO DE CARÁTER OBJETIVO - LEGITIMIDADE DA PARTICIPAÇÃO DE MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (QUE ATUOU NO TSE) NO JULGAMENTO DE AÇÃO

DIRETA AJUIZADA CONTRA ATO EMANADO DAQUELA ALTA CORTE ELEITORAL - INAPLICABILIDADE, EM REGRA, DOS INSTITUTOS DO IMPEDIMENTO E DA SUSPEIÇÃO AO PROCESSO DE CONTROLE CONCENTRADO, RESSALVADA A POSSIBILIDADE DE INVOCAÇÃO, POR QUALQUER MINISTRO DO STF, DE RAZÕES DE FORO ÍNTIMO. [...] RESOLUÇÃO TSE Nº 21.702/2004 - DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS A SEREM OBSERVADOS, PELAS CÂMARAS MUNICIPAIS, NA FIXAÇÃO DO RESPECTIVO NÚMERO DE VEREADORES - ALEGAÇÃO DE QUE ESSE ATO REVESTIR-SE-IA DE NATUREZA MERAMENTE REGULAMENTAR - RECONHECIMENTO DO CONTEÚDO NORMATIVO DA RESOLUÇÃO QUESTIONADA - PRELIMINAR DE NÃO-CONHECIMENTO REJEITADA. - **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em tema de fiscalização concentrada de constitucionalidade, firmou-se no sentido de que a instauração desse controle somente tem pertinência, se a resolução estatal questionada assumir a qualificação de ato normativo (RTJ 138/436 - RTJ 176/655-656), cujas notas tipológicas derivam da conjugação de diversos elementos inerentes e essenciais à sua própria compreensão: (a) coeficiente de generalidade abstrata, (b) autonomia jurídica, (c) impessoalidade e (d) eficácia vinculante das prescrições dele constantes.** Precedentes. - Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, que, impugnada na presente ação direta, encerra, em seu conteúdo material, clara "norma de decisão", impregnada de autonomia jurídica e revestida de suficiente densidade normativa: fatores que bastam para o reconhecimento de que o ato estatal em questão possui o necessário coeficiente de normatividade qualificada, apto a torná-lo suscetível de impugnação em sede de fiscalização abstrata. [...]"

Nesse mesmo sentido, ao julgar a **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5028**, relatora para acórdão Min. Rosa Weber, esta Corte ratificou a possibilidade de impugnação via ação direta de resolução do Tribunal Superior Eleitoral de conteúdo jurídico essencialmente primário:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL ELEITORAL. RESOLUÇÃO Nº 23.389/2013

DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DEFINIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ART. 45, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PROPORCIONALIDADE RELATIVAMENTE À POPULAÇÃO. OBSERVÂNCIA DE NÚMEROS MÍNIMO E MÁXIMO DE REPRESENTANTES. CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. INDELEGABILIDADE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **FUNÇÃO NORMATIVA EM SEDE ADMINISTRATIVA. LIMITES.** INVASÃO DE COMPETÊNCIA. 1. Segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, viável o controle abstrato da constitucionalidade de ato do Tribunal Superior Eleitoral de conteúdo jurídico-normativo essencialmente primário. A Resolução nº 23.389/2013 do TSE, ao inaugurar conteúdo normativo primário com abstração, generalidade e autonomia não veiculado na Lei Complementar nº 78/1993 nem passível de ser dela deduzido, em afronta ao texto constitucional a que remete – o art. 45, caput e § 1º, da Constituição Federal –, expõe-se ao controle de constitucionalidade concentrado. Precedentes. (...) 7. Inconstitucionalidade da Resolução nº 23.389/2013 do TSE, por violação do postulado da reserva de lei complementar ao introduzir inovação de caráter primário na ordem jurídica, em usurpação da competência legislativa complementar. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, sem modulação de efeitos. (ADI 5028, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014)

Ainda, são exemplos desse entendimento os acórdãos proferidos no julgamento das **Ações Diretas de Inconstitucionalidade 3.999, 4086 e 5.104**, todas ajuizadas em face de resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

No caso, não há dúvidas de que, ao menos nos pontos aqui impugnados, a Resolução TSE nº 23.607/2019 se enquadra perfeitamente no conceito de “ato normativo primário”,

uma vez que introduziu no ordenamento jurídico normas autônomas, gerais e abstratas relativas ao repasse de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, interferindo diretamente na esfera de direitos e obrigações de partidos políticos e candidatos.

E mais, sob a justificativa de regulamentar as disposições da Lei nº 9.504/1997 sobre arrecadação e gastos de recursos de campanha, a referida Resolução não apenas invadiu a competência do Congresso Nacional para estabelecer vedação de repasses não prevista na Lei das Eleições, como também afrontou à autonomia partidária conferida pela Constituição Federal.

Daí a necessidade de que os dispositivos impugnados sejam confrontados com a Constituição Federal, para deles se extrair a única interpretação com ela compatível.

IV. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VIOLAÇÃO À AUTONOMIA PARTIDÁRIA. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO.

A Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, alterou o §1º do artigo 17 da Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, vedação essa que passou a ser aplicável a partir das eleições de 2020.

Após a alteração, o §1º do art. 17 da Constituição da República passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

[...]

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

Conforme se depreende da norma, o novel impedimento constitucional à formação de coligações somente incide nas eleições proporcionais, ou seja, as agremiações continuam livres para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações para a disputa das dos cargos majoritárias.

Da mesma forma, como aliás não poderia ser diferente, não se colhe da norma constitucional qualquer óbice ao apoio eleitoral dado por candidatos concorrentes a cargos proporcionais a candidatos coligados para a disputa de cargos majoritárias e vice-versa, prática ordinária que decorre do próprio exercício da atividade político-partidária.

Esse apoio político-eleitoral, por evidente, passa pelas práticas também comuns de doação e repasse de recursos

financeiros entre candidatos da coligação majoritária e candidatos da eleição proporcional e do compartilhamento de despesas de campanha, ainda estes candidatos estejam filiados a partidos diversos, porém unidos para a disputa da eleição majoritária.

Ocorre que, a pretexto de estabelecer diretrizes gerais para a utilização, nas campanhas eleitorais, dos recursos oriundos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), a Resolução TSE nº 23.607/2019, ao arrepio da legislação, parece ter criado uma vedação a essas doações entre partidos e/ou candidatos:

Art. 17. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) será disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao Tribunal Superior Eleitoral e distribuído aos diretórios nacionais dos partidos políticos na forma disciplinada pelo Tribunal Superior Eleitoral (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 2º).

§ 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 candidatas ou candidatos:

I - não pertencentes à mesma coligação; e/ou

II - não coligados.

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 candidatas ou candidatos:

I - não pertencentes à mesma coligação; e/ou

II - não coligados.

Inicialmente, verifica-se que a Resolução é clara quando obsta o repasse de recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do Fundo Partidário por partidos políticos ou candidatos não pertencentes à mesma coligação ou não coligados. Nesse ponto, embora também se possa discutir a compatibilidade com a Constituição Federal, o texto é inequívoco e não gera discussões sobre seu alcance.

No entanto, o mesmo não se pode afirmar em relação à hipótese em que, embora doador e donatário pertençam a agremiações diferentes, integram partidos coligados para a disputa das eleições majoritárias na mesma circunscrição eleitoral, ou seja, estão coligados, ainda que não para a disputa dos mesmos cargos.

Há, na verdade, razoável dúvida a esse respeito, uma vez que as **normas impugnadas são plurissignificativas ou polissêmicas.**

Considerando a extinção das coligações proporcionais, é possível concluir, por um lado, que, a partir da

edição da Resolução aqui impugnada, pretendeu-se instituir um óbice absoluto ao apoio financeiro entre candidatos majoritários e proporcionais de partidos diferentes, hipótese em que certamente estaria vilipendiado o princípio constitucional da autonomia partidária.

Essa interpretação decorreria da simplória conclusão de que se um dos candidatos concorre nas eleições proporcionais, nas quais passou a ser vedada a coligação, estaria, por conseguinte, desautorizada a doação por qualquer majoritário de partido diverso (“não coligados”).

Por essa lógica, na prática, somente seriam permitidos repasses e doações entre aqueles que pertençam ao mesmo partido ou que estejam coligados na respectiva eleição, para um mesmo cargo.

Por outro lado, é plausível interpretar a norma à luz da Constituição para dela se extrair que inexiste expressa vedação ao repasse de recursos entre candidatos a cargos majoritários e proporcionais de partidos distintos, mas que estejam coligados nas eleições majoritárias na mesma circunscrição, já que **efetivamente há coligação, ainda que para outra disputa.**

Essa última interpretação é, *data venia*, a única que se coaduna com a Constituição Federal, uma vez que privilegia a autonomia partidária, notadamente em relação ao poder conferido às legendas de autodeterminação na formação de suas coligações para melhor atender suas estratégias políticas (art. 17, §1º).

Como efeito, sempre amparado na ampla autonomia outorgada aos partidos para a definição de suas estratégias para a disputa do pleito eleitoral, obstar o repasse entre candidatos e partidos efetivamente coligados, subverte a própria lógica das coligações majoritárias, que é a de **unicidade da chapa** para todos os fins, inclusive para distribuição de recursos.

É que, quando um candidato na eleição majoritária realiza doações de recursos do FEFC ou do Fundo Partidário para candidatos a proporcionais de um dos partidos componentes da coligação, evidentemente não se está diante de desvio de finalidade, uma vez que a respectiva chapa majoritária é uma só, razão por que assim devem ser tratados os recursos por ela gerenciados.

Esse ponto foi bem destacado por Gabriela Shizue Soares de Araújo e Roberto Beijato Junior em artigo jurídico sobre o tema¹:

“11) Como o dispositivo acima transcrito proíbe o repasse de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) entre partidos políticos ou candidatos não coligados, e considerando a extinção das coligações nas eleições proporcionais (EC 97/2017) a partir das eleições de 2020, em algumas localidades tem-se encampado o errôneo entendimento de que deveriam ser consideradas como ilícitas as eventuais doações, ainda que estimadas, entre a campanha do candidato à majoritária em favor de campanha de candidato da proporcional por partido que integre sua coligação, tendo conduzido a pareceres pela desaprovação ou aprovação com ressalvas, de contas

¹ Aspectos polêmicos sobre as análises das prestações de contas nas eleições de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-05/opiniao-analises-prestacoes-contas-eleicoes-2020>. Acesso em 18 de julho de 2022.

de candidatos a majoritária em que este expediente ocorreu.

12) Temos aqui, portanto, e com a devida vénia, uma interpretação que ignora o real significado das coligações e sua persistência nas eleições majoritárias. Ora, integrando o partido do candidato à majoritária coligação com outros partidos, fato é que para aquele pleito tais partidos exercem a função de um partido único, de modo que uma doação estimada do candidato a majoritária para o proporcional que integre sua coligação será considerada tal como se fosse uma doação para um integrante de seu próprio partido, nada conflitando com o já transcrito parágrafo 2º, do artigo 17 da Res. 23.607/2019, já que estamos diante, efetivamente, de partidos coligados”

De fato, sendo a chapa majoritária una e indivisível, assim também devem ser tratados os recursos por ela gerenciados. À vista disso, não se poderia vedar, ainda mais sem amparo na Constituição e na Lei das Eleições, que estes recursos sirvam para o financiamento de integrantes de partidos formadores da coligação, pouco importando, nesse caso, para qual cargo concorrerão.

Isso porque a formação de coligação majoritária passa naturalmente por uma reunião de propósitos e acordos, que evidentemente envolvem promessas de apoio não apenas político, mas também financeiro, tudo no interesse das agremiações e com o propósito maior de lograr êxito eleitoral mútuo.

Assim, impor aos partidos e candidatos uma limitação ao emprego de recursos a despeito existência de grupo de apoio político – a coligação -, malfere a garantia assegurada às agremiações de livre estabelecimento de critérios de escolha e o

regime de suas coligações, podendo, em última medida, inviabilizar a própria formação da chapa majoritária.

Deveras, se a vedação é justificável quando se trata de partidos políticos sem candidatura própria, não pertencentes à mesma coligação ou não coligados, ou seja, sem qualquer vínculo para o pleito, o mesmo não se pode dizer da hipótese aqui ventilada em que os partidos integram chapa única para a disputa da eleição majoritária regional.

Em resumo, à luz da autonomia partidária, somente se pode conceber que a vedação expressa na Resolução impugnada se dirige àquelas hipóteses em que não há nenhum propósito de atuação conjunta na disputa. Isto é, apenas incide na situação em que não houve a formação de coligação majoritária na circunscrição do pleito.

Por fim, há ainda uma incompatibilidade sistêmica da interpretação no sentido da existência de vedação à repartição desses recursos entre candidatos proporcionais e majoritários da mesma coligação.

É que, caso prevaleça esse entendimento, na prática, nenhum candidato a proporcional poderá ter materiais de campanha financiados pelo FEFC ou pelo Fundo Partidário em conjunto com o candidato da majoritária de sua coligação,

De se mencionar que é bastante comum candidatos às eleições majoritária e proporcional confeccionarem propaganda conjunta, cujos gastos relativos a cada um deles

deverão constar na respectiva prestação de contas, ou apenas naquela relativa ao que houver arcado com os custos.

É o que prevê o vigente art. 38, §2º da Lei nº 9.504/1997:

Art. 38. [...]

§2º Quando o material impresso veicular propaganda conjunta de diversos candidatos, os gastos relativos a cada um deles deverão constar na respectiva prestação de contas, ou apenas naquela relativa ao que houver arcado com os custos.

A questão aqui suscitada tem gerado discussões no âmbito das prestações de contas eleitorais de candidatos que concorreram nas eleições de 2020, a primeira após a extinção das coligações proporcionais.

Diversas contas eleitorais de candidatos a vereador foram impugnadas e até mesmo desaprovadas em razão do recebimento de doação de bens ou serviços estimáveis em dinheiro, oriundos de partido diverso daquele pelo qual concorreram, mas coligados no pleito majoritário.

Apenas para que se tenha noção da dimensão da do debate, roga-se venias para colacionar diversos acórdãos proferidos por diferentes Tribunais Regionais Eleitorais do país:

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA. FEFC. CANDIDATO A VEREADOR. REPASSE DE CANDIDATO DE PARTIDO COLIGADO NA ELEIÇÃO MAJORITÁRIA. DOAÇÃO ESTIMÁVEL EM DINHEIRO. REGULARIDADE. Trata-se de recurso eleitoral interposto

pelo Ministério Público Eleitoral em face de sentença que aprovou as contas de Gilmar de Castro, candidato ao cargo de vereador em Juatuba/MG nas eleições de 2020. Não configura irregularidade a utilização de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, por meio do recebimento de doação de bens ou serviços estimáveis em dinheiro, por partido ou candidato de Partido coligado no pleito majoritário. A exegese do § 2º, do art. 17, da Res. TSE nº 23.607/2019 é proibir que partidos políticos sem candidatura própria não pertencentes à mesma coligação ou não coligados, ou seja, sem qualquer vínculo político, realizem entre si repasse de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Não caracterizada a transferência irregular de valores do FEFC ao candidato, não há que se falar em utilização de recursos de origem vedada e, consequentemente, devolução de valores aos Tesouro Nacional. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (**TRE-MG** - REI: 06005808020206130172 JUATUBA - MG 060058080, Relator: Des. Guilherme Mendonça Doepler, Data de Julgamento: 25/01/2022, Data de Publicação: 08/03/2022)

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATO. FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA - FEFC. REPASSE DE CANDIDATO DE PARTIDO COLIGADO NA ELEIÇÃO MAJORITÁRIA. REGULARIDADE. SENTENÇA REFORMADA. CONTAS APROVADAS. AFASTAMENTO DE DEVOLUÇÃO DE VALORES AO TESOURO NACIONAL. RECURSO PROVIDO. 1. O art. 17, §§ 1º e 2º, da Resolução TSE nº 23.607/2019, não impede a doação, pelo candidato ao cargo majoritário, de recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) em favor de candidatos a vereador vinculados a partidos coligados na disputa majoritária. (**TRE-MT** - RE: 60047875 CUIABÁ - MT, Relator: ARMANDO BIANCARDINI CANDIA, Data de Julgamento: 09/09/2021, Data de Publicação: DEJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 3504, Data 17/09/2021, Página 18-19)

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. ART. 17, RESOLUÇÃO TSE Nº 23.607/2019. REPASSE FEFC POR CANDIDATO A PREFEITO A CANDIDATO A VEREADOR. PARTIDOS COLIGADOS PARA ELEIÇÃO MAJORITÁRIA. EMPREGO DO FEFC EM MATERIAL GRÁFICO. AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO LEGAL. AFASTAMENTO DO RECOLHIMENTO DE VALORES AO TESOURO NACIONAL. CONTAS APROVADAS. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1. Trata-se de respeitável sentença que julgou aprovadas com ressalvas as contas partidárias de candidato, relativas às Eleições de 2020, em razão da utilização irregular de recursos oriundos do FEFC, que foram doados por candidato a Prefeito a candidato a Vereador, filiados em partidos políticos diferentes, mas coligados na eleição majoritária 2. É vedado o repasse dos recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) por partidos políticos ou candidatos não pertencentes à mesma coligação ou não coligados, nos termos do art. 17, da Resolução TSE nº 23.607/2019. 3. Se o partido do candidato a Vereador encontra-se coligado ao do candidato a Prefeito que recebeu o FEFC, não se depreende do art. 17 que o compartilhamento do fundo estaria proibido. 4. Afastamento da determinação de recolhimento de valores ao Tesouro Nacional, ante a ausência de irregularidade no repasse efetuado. 5. Recurso conhecido e provido. (**TRE-PR** - REI: 06006812120206160080 JATAIZINHO - PR 060068121, Relator: Des. Rodrigo Otavio Rodrigues Gomes Do Amaral, Data de Julgamento: 11/05/2022, Data de Publicação: 18/05/2022)

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES DE 2020. CANDIDATO A VEREADOR. SENTENÇA DE DESAPROVAÇÃO. REPASSE DE RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA PELO CANDIDATO AO CARGO DE PREFEITO AO CANDIDATO RECORRENTE. PARTIDOS COLIGADOS NA ELEIÇÃO MAJORITÁRIA. AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO LEGAL. PROIBIÇÃO DE REPASSE APENAS ENTRE PARTIDOS NÃO PERTENCENTES À MESMA COLIGAÇÃO OU PARTIDOS NÃO COLIGADOS, NOS

TERMOS DO ART. 17 DA RESOLUÇÃO TSE Nº 23.607/2019.
PROVIMENTO DO RECURSO, PARA APROVAR AS
CONTAS. (TRE-SP - REI: 06007429120206260276 OSASCO
- SP 060074291, Relator: Des. Sérgio Nascimento, Data
de Julgamento: 03/05/2022, Data de Publicação: DJE -
DJE, Tomo 81)

Por sua vez, conquanto ainda não tenha tido a oportunidade de julgar especificamente a questão após as alterações promovidas pela EC nº 97/2017 e Resolução nº 23.607/2019, o Tribunal Superior Eleitoral já reconheceu, por exemplo, a ilicitude da doação realizada por órgão de direção nacional a candidato proporcional de partido não coligada no âmbito em que realizada a eleição.

É o que se lê na ementa do seguinte aresto:

ELEIÇÕES 2018. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. DOAÇÃO. RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. ÓRGÃO NACIONAL DE PARTIDO POLÍTICO. DONATÁRIO. CANDIDATO A DEPUTADO ESTADUAL DE AGREMIAÇÃO NÃO COLIGADA COM A GREI DOADORA. FONTE VEDADA. IRREGULARIDADE GRAVE. DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS. VALOR DOADO. DEVOLUÇÃO AO DOADOR.

Histórico da demanda

1. O Tribunal de origem desaprovou as contas de campanha do recorrente e determinou a devolução ao doador da quantia de R\$ 25.000,00, referente a recursos financeiros oriundos de fonte vedada, nos termos do art. 33, I e § 2º, da Res.-TSE 23.553, tendo em vista que o prestador das contas, candidato ao cargo de deputado estadual, recebeu doação efetuada com recursos do Fundo Partidário pelo Diretório Nacional do Partido da República (PR), o qual não estava coligado com a agremiação pela qual o candidato concorreu ao pleito estadual.

Do recurso especial

2. Os recursos oriundos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) são públicos e têm a sua aplicação vinculada ao disposto no art. 44 da Lei 9.096/95, devendo todo e qualquer gasto ser voltado à própria atividade partidária e comprovada a sua vinculação. Precedente: PC 247-55, rel. Min. Luiz Fux, DJE de 1º.3.2018.

3. Os arts. 44, III, da Lei 9.096/95, e 21, caput, da Res.-TSE 23.553 facultam ao partido político a utilização de recursos oriundos do Fundo Partidário em campanhas eleitorais, sem especificar, de modo expresso, se tal destinação estaria limitada ao apoio aos candidatos próprios da legenda ou se abrangeria candidaturas promovidas por outras agremiações. Todavia, o art. 17 da citada resolução prevê a possibilidade de serem destinados às campanhas eleitorais recursos provenientes de doações de outros partidos políticos e de outros candidatos (inc. III), assim como valores próprios das agremiações partidárias, inclusive os provenientes do citado fundo (inc. V, a).

4. Conforme lição que se extrai do voto proferido pelo Ministro Fernando Neves na Cta 773 (Res.-TSE 21.098, DJ de 2.7.2002), “os partidos políticos recebem recursos provenientes do Fundo Partidário e estes devem ter a destinação estipulada por lei que é a de divulgar as diretrizes e plataformas do partido político e de seus próprios candidatos. Não há como registrar, nas prestações de contas, gastos realizados em benefício de candidato ou partido adversário”.

5. A proibição da destinação de recursos públicos para o financiamento da campanha de partidos não coligados com a grei doadora não constitui situação nova no entendimento do TSE, pois o § 1º do art. 19 da Res.-TSE 23.553 prevê, quanto aos valores distribuídos aos diretórios nacionais, que, “inexistindo candidatura própria ou em coligação na circunscrição, é vedada a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para outros partidos políticos ou candidaturas desses mesmos partidos”.

6. A doação realizada com recursos do Fundo Partidário por órgão nacional de partido político e em benefício da campanha de candidato a deputado estadual registrado por agremiação que não formou coligação com a grei doadora configura

irregularidade grave e caracteriza o recebimento de recursos oriundos de fonte vedada, precisamente de pessoa jurídica, nos termos dos arts. 33, I, da Res.-TSE 23.553 e 31, II, da Lei 9.096/95, pois tal liberalidade não se enquadra em nenhuma das hipóteses legais e regulamentares que autorizam as agremiações partidárias a contribuir para as campanhas de outros partidos e, por conseguinte, de candidatos dessas outras legendas.

7. Interpretação que se afigura razoável em virtude da natureza pública dos recursos do Fundo Partidário, os quais são distribuídos aos partidos para o financiamento da própria atividade partidária e com base nos critérios estabelecidos no § 3º do art. 17 da Constituição, vinculados ao número de votos válidos obtidos pela grei nas eleições para a Câmara dos Deputados ou ao número de deputados federais eleitos pela legenda.

8. A irregularidade constatada atrai a incidência da regra prevista no art. 33, § 2º, da Res.-TSE 23.553, a qual determina que o donatário devolva ao doador os recursos recebidos de fonte vedada.

9. O pedido recursal de que, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da anualidade eleitoral, o entendimento adotado na solução do presente caso seja aplicado apenas em feitos de eleição futura não merece acolhimento, pois não há falar em mudança de jurisprudência na espécie. A questão controvertida é analisada pela primeira vez por este Tribunal Superior, tanto que o recorrente não apontou nenhum arresto desta Corte que tenha examinado a matéria e decidido em sentido diverso. (Recurso Especial Eleitoral nº 060119381, Acórdão, Relator(a) Min. Sergio Silveira Banhos, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Tomo 239, Data 12/12/2019)

Embora cuidando de matéria diversa da aqui tratada, uma vez que o acórdão se refere à eleição na qual ainda subsistiam as coligações proporcionais, não se pode olvidar a possibilidade de que o precedente em questão, especialmente se somado à uma interpretação, *data venia*, equivocada da Resolução

impugnada, venha ser invocado para penalizar partidos políticos e candidatos concorrentes nas eleições de 2022.

Daí a necessidade do enfrentamento em abstrato da norma impugnada, para afastar, desde logo, qualquer interpretação no sentido de vedar a doação entre candidatos de partidos diversos, porém coligados na disputa majoritária na mesma circunscrição.

O pleito das agremiações não é nenhuma novidade na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal. Sobre a possibilidade de ação direta em face de normas que abriguem múltiplos significados para assentar aquele que melhor se compatibilize com a Constituição Federal, confira-se os seguintes julgados:

INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Toda vez que a norma atacada viabiliza dupla interpretação, cumpre adotar a teoria que revela o sentido harmônico com a Carta da República.

BENEFÍCIO – SALÁRIO MÍNIMO. A referência ao salário mínimo contida na norma de regência do benefício há de ser considerada como a fixar, na data da edição da lei, certo valor, passando a ser corrigido segundo fator diverso do mencionado salário. EXECUTIVO – CRIAÇÃO DE ÓRGÃO – INICIATIVA. A iniciativa visando criar órgão no Executivo é deste último, não podendo resultar de emenda parlamentar. (STF - ADI: 4726 AP, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 11/02/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 04/03/2015)

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE “INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO” DO § 2º DO ART. 33 DA LEI Nº 11.343/2006, CRIMINALIZADOR DAS CONDUTAS DE “INDUZIR, INSTIGAR OU AUXILIAR ALGUÉM AO USO INDEVIDO DE DROGA”. 1. **Cabível o pedido de “interpretação conforme à Constituição” de preceito**

legal portador de mais de um sentido, dando-se que ao menos um deles é contrário à Constituição Federal. 2. A utilização do § 3º do art. 33 da Lei 11.343/2006 como fundamento para a proibição judicial de eventos públicos de defesa da legalização ou da descriminalização do uso de entorpecentes ofende o direito fundamental de reunião, expressamente outorgado pelo inciso XVI do art. 5º da Carta Magna. Regular exercício das liberdades constitucionais de manifestação de pensamento e expressão, em sentido lato, além do direito de acesso à informação (incisos IV, IX e XIV do art. 5º da Constituição Republicana, respectivamente). 3. Nenhuma lei, seja ela civil ou penal, pode blindar-se contra a discussão do seu próprio conteúdo. Nem mesmo a Constituição está a salvo da ampla, livre e aberta discussão dos seus defeitos e das suas virtudes, desde que sejam obedecidas as condicionantes ao direito constitucional de reunião, tal como a prévia comunicação às autoridades competentes. 4. Impossibilidade de restrição ao direito fundamental de reunião que não se contenha nas duas situações excepcionais que a própria Constituição prevê: o estado de defesa e o estado de sítio (art. 136, § 1º, inciso I, alínea a, e art. 139, inciso IV). 5. Ação direta julgada procedente para dar ao § 2º do art. 33 da Lei 11.343/2006 “interpretação conforme à Constituição” e dele excluir qualquer significado que enseje a proibição de manifestações e debates públicos acerca da descriminalização ou legalização do uso de drogas ou de qualquer substância que leve o ser humano ao entorpecimento episódico, ou então viciado, das suas faculdades psicofísicas. (STF - ADI: 4274 DF, Relator: AYRES BRITTO, Data de Julgamento: 23/11/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 02/05/2012)

Posta a questão nesses termos, impõe-se a procedência do pedido, a fim de dar interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 17, §2º, incs. I e II, e art. 19, §7º, incs. I e II, da Resolução nº 23.607/2019, para assentar que é permitido o repasse de recursos provenientes do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha entre candidatos a cargos majoritários

e proporcionais, ainda que de partidos diversos, desde que coligados na disputa majoritária na mesma circunscrição.

V. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ELEITORAL (ART. 22, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). VIOLAÇÃO AOS ART. 2º, ART. 17, §§2º E 3º, ART. 17, INCS. I E II.

Os dispositivos impugnados são ainda formalmente inconstitucionais, uma vez que traduzem clara usurpação da competência do Congresso Nacional para legislar sobre direito eleitoral (art. 22, inc. I), bem como para regular o acesso à recursos do fundo partidário e a prestação de contas à Justiça Eleitoral (art. 17, §§2º e 3º, art. 17, incs. I e II).

Não se desconhece a função normativa conferida ao Tribunal Superior Eleitoral pelo Código Eleitoral e pela Lei das Eleições:

Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:

[...]

IX – expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;

Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter

regulamentar e **sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta** Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

Não se deve olvidar, todavia, que essas deliberações de caráter normativo não poderão transbordar os limites estabelecidos pela Constituição Federal ou pelo legislador ordinário, mormente quando se busca estabelecer restrições a direitos ou instituir sanções pelo descumprimento de obrigações legais.

De clássica obra sobre o tema, colhe-se a precisa a lição de Manuel Carlos de Almeida Neto² sobre as balizas em que deve se sustentar o poder normativa da Justiça Eleitoral:

“O poder regulamentar e normativo da Justiça Eleitoral deve ser desenvolvido dentro de certos limites formais e materiais. Os regulamentos eleitorais só podem ser expedidos segundo a lei (*secundum legem*) ou para suprimir alguma lacuna normativa (*praeter legem*). Fora dessas balizas, quando a Justiça Eleitoral inova em matéria legislativa ou contraria dispositivo legal (*contra legem*), por meio de resolução, ela desborda da competência regulamentar, estando, por conseguinte, sujeita ao controle de legalidade ou constitucionalidade do ato”

No mesmo sentido, sobre a função normativa do Tribunal Superior Eleitoral, assim leciona José Jairo Gomes³:

² ALMEIDA NETO, Manoel Carlos. Direito eleitoral regulador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

“Assim, as Resoluções expedidas pelo TSE ostentam força de lei. Note-se, porém, que ter força de lei não é o mesmo que ser lei! O ter força, aí, significa gozar do mesmo prestígio, deter a mesma eficácia geral e abstrata atribuída às leis. Mas estas são hierarquicamente superiores às resoluções pretorianas. Impera no sistema pátrio o princípio da legalidade (CF, art. 5º, II), pelo que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Reconhece-se, todavia, que as resoluções do TSE são importantes para a operacionalização do Direito Eleitoral, sobretudo das eleições, por quanto consolidam a copiosa e difusa legislação em vigor. Com isso, proporciona-se mais segurança e transparência na atuação dos operadores desse importante ramo do Direito”

Com efeito, não há dúvida de que o c. Tribunal Superior Eleitoral, nos termos da lei e da jurisprudência já assentada nesse c. Supremo Tribunal Federal tem competência para expedir resoluções e instruções para a fiel execução da legislação eleitoral.

De fato, já se admitiu a constitucionalidade da Resolução nº 22.610, que regulamentou a perda de mandato por infidelidade partidária (ADI 3.999, Rel. Min. Joaquim Barbosa), e da Resolução nº 21.702, que estabeleceu critérios para a definição do número de vereadores nos termos do RE 197.917 (ADI 3.345, Rel. Min. Celso de Mello)

Contudo, a Resolução aqui impugnada se distancia dos precedentes por uma questão central: diferentemente das demais hipóteses, a própria Constituição, por expressa disposição,

³ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 14. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018, pag. 100.

atribui competência ao Congresso Nacional para regular “nos termos da lei” tanto o “acesso à recursos do fundo partidário” (art. 17, §2º e 3º, da CF/88) quanto os preceitos do art. 17, I a IV entre eles a obrigação de “prestaçāo de contas à Justiça Eleitoral” (art. 17, inc. III, da CF/88).

A partir de previsão constitucional, o art. 17 da Constituição Federal foi regulamentado na Lei 9.096/95, **que em momento algum veda a doação de recursos do fundo partidário aos candidatos de outras agremiações, sobretudo quando coligadas na circunscrição do pleito.**

Ocorre que, como observado, o c. Tribunal Superior Eleitoral acabou usurpando competência legislativa exercida pelo Congresso Nacional ao prever vedação ao repasse de recursos entre candidatos não coligados, despontando da norma regulamentar razoável dúvida sobre a licitude de doações quando há vínculo decorrente tão somente da formação de coligação majoritária.

Assim, com o mais amplo e devido respeito, está caracterizada a invasão direta de competência constitucionalmente definida pelo art. 17, §§2º e 3º, art. 17, incs. I e II, e art. 22, inc. I, da Constituição Federal, a justificar a declaração de inconstitucionalidade formal dos dispositivos impugnados.

VI. MEDIDA CAUTELAR

A concessão de medida cautelar pauta-se, como é assente na jurisprudência desta Suprema Corte, pelos critérios consubstanciados (a) no perigo na demora da prestação judicial (*periculum in mora*) e (b) na plausibilidade jurídica da inconstitucionalidade alegada (*fumus boni juris*).

A **verossimilhança do alegado** decorre do que se expôs, tendo sido demonstrada a necessidade de interpretação conforme à Constituição Federal aos dispositivos impugnados, de maneira a afastar a um dos sentido da norma contrário ao texto constitucional, especificamente ao princípio da autonomia partidária.

Ademais, demonstrou-se que as normas impugnadas também são formalmente inconstitucionais, uma vez que usurparam a competência do Congresso Nacional para legislar sobre direito eleitoral, bem como para tratar sobre distribuição de recursos e prestações de contas partidárias.

No que tange ao **perigo da demora**, cabe dizer que não é razoável que se aguarde até o final do processo, com a prolação do acórdão de mérito, para que se obtenha a tutela jurisdicional perseguida. Isso porque a ausência de definição clara sobre o tema, já refletida em diversos julgados de todo o país, tem gerado uma enorme sensação de insegurança jurídica a candidatos e partidos quanto ao correto emprego de recursos públicos em suas campanhas eleitorais.

Essa insegurança jurídica se maximaliza no presente momento em que partidos políticos e candidatos já se preparam

para o pleito eleitoral iminente, sem a certeza dos critérios que serão adotados em suas prestações de contas.

A questão jurídica aqui suscitada exige pronta resposta também pelo fato de que, caso no futuro prevaleça a tese da ilicitude das doações, os partidos e políticos e candidatos que se valerem desses recursos estão sujeitos a graves sanções que vão desde a devolução dos recursos doados até a cassação prevista no art. 30-A da Lei nº 9.504/1997.

Desse modo, os requisitos legalmente previstos para o deferimento de medida cautelar encontram-se presentes, razão pela qual se requer seja deferida a fim de assentar, até o julgamento do mérito da presente ação direta, a possibilidade de doação ou repasse de recursos do Fundo Partidário e do FEFC entre candidatos que pertençam a partidos diversos, mas coligados para a disputa da eleição majoritária na mesma circunscrição.

VII. PEDIDOS FINAIS

Ante o exposto, requerem os Autores:

- a) o conhecimento e processamento da presente Ação de Direta de Inconstitucionalidade, nos moldes da Lei nº 9.868/1999;
- b) o **deferimento da medida cautelar inaudita altera parte**, a fim de assentar, até o

julgamento do mérito da presente ação direta, a possibilidade de doação ou repasse de recursos do Fundo Partidário e do FEFC entre candidatos que pertençam a partidos diversos, mas coligados para a disputa da eleição majoritária na mesma circunscrição;

- c) a intimação do Tribunal Superior Eleitoral, para prestar esclarecimentos;
- d) a intimação do Procurador-Geral da República, para ofertar parecer;
- e) **a procedência do pedido**, a fim de (i) dar interpretação conforme à Constituição Federal ao **art. 17, §2º, incs. I e II, e art. 19, §7º, incs. I e II, da Resolução nº 23.607/2019, do Tribunal Superior Eleitoral, para assentar que é permitido o repasse de recursos provenientes do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) entre candidatos a cargos majoritários e proporcionais, ainda que de partidos diversos, desde que coligados na disputa majoritária na mesma circunscrição;** (ii) declarar a constitucionalidade formal dos dispositivos por invasão da competência do Congresso Nacional.

Dão à causa o valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais).

Termos em que, respeitosamente, pedem e esperam
DEFERIMENTO.

Brasília/DF, 19 de julho de 2022.

Fabrício Medeiros
OAB/DF 27.581

Ricardo Martins
OAB/DF 54.071

Marilda de Paula Silveira
OAB/DF 59.173

Herman Barbosa
OAB/DF 10.001

Marcelo Luiz Ávila de Bessa
OAB/DF 12.330

Flávio Eduardo Wanderley Britto
OAB/DF 15.079